

# **REGIONE TOSCANA**



***IL DIFENSORE CIVICO***

## Relazione 2003

Firenze, maggio 2004

Ufficio del Difensore civico della Regione Toscana  
Via dei Pucci, 4 – 50122 Firenze

tel. 055/2387800 – fax 055/210230  
numero verde 800018488

e-mail: [difensorecivico@consiglio.regione.toscana.it](mailto:difensorecivico@consiglio.regione.toscana.it)

## IL DIFENSORE CIVICO REGIONALE

*Signor Presidente,*

*Signori Consiglieri,*

*Questa relazione mi offre anzitutto l'opportunità di esprimere la mia gratitudine al Consiglio Regionale e al suo Presidente per la fiducia accordatami. Ne sono onorato e farò del mio meglio per corrispondervi assicurando il mio impegno, la mia autonomia e la mia imparzialità.*

*La relazione ha, come sempre, un carattere consuntivo e riguarda, in particolare, il secondo semestre del 2003, durante il quale era Difensore Civico Regionale Romano Fantappiè cui pure va la mia gratitudine per il lavoro svolto con intelligenza e competenza per oltre sei anni.*

*Eredito un patrimonio prezioso che mi consentirà di proseguire sulla stessa strada con gli sviluppi e gli adeguamenti suggeriti dalla mia nuova esperienza.*

*Le pagine che seguiranno dovranno dunque tener conto dell'attività e delle problematiche dell'ufficio nel periodo sopra indicato.*

*Da parte mia desidero premettere alcune considerazioni fondate sulla breve esperienza fin qui compiuta a partire dal 1° febbraio 2004, data dalla quale ha avuto inizio il mio incarico.*

*Anzitutto mi sono subito reso conto della grande importanza e delle rilevanti potenzialità della Difesa Civica, ma, al tempo stesso, della sua inadeguatezza rispetto a tali potenzialità (pur tenendo conto che l'esperienza toscana è relativamente avanzata nei confronti di quella di altre regioni.)*

*L'importanza dell'istituto è nella sua natura di garante dei cittadini, dei loro diritti, dei loro interessi legittimi, in senso lato, delle loro libertà nei confronti della pubblica amministrazione e dei servizi pubblici. Si tratta di un istituto liberale a difesa soprattutto dei più deboli in una società profondamente cambiata e meno coesa, più frammentata, nella quale tende a crescere l'isolamento dei singoli di fronte alla complessità dei problemi.*

*Ma la coscienza del ruolo della Difesa Civica non è ancora pienamente parte della nostra cultura politica e istituzionale e della nostra sensibilità sociale. L'istituto è ancora poco conosciuto ed il suo intervento ancora poco diffuso.*

*Il quadro normativo statale è contraddittorio e inadeguato. Un'evoluzione legislativa si era affermata con la legge 127/97 che aveva esteso le competenze dei difensori civici ai controlli sostitutivi e agli uffici periferici dello Stato. Ma la riforma del titolo V della Costituzione ha poi provocato una giurisprudenza costituzionale avversa al mantenimento dei controlli sostitutivi in capo al Difensore Civico. Varie pronunce della Corte avevano preannunciato la recente sentenza n. 112 che ha stabilito come i 'poteri sostitutivi in ambito regionale sono in ogni caso da ascrivere ... ad organi di governo della Regione e non già ad apparati amministrativi.' Non spetterà più dunque al Difensore Civico la nomina dei 'Commissari ad acta' sia in materia di concessioni edilizie (ex L.R. 52/99) sia in materia di atti obbligatori per legge (ex legge 127/97). Va notato che i suddetti controlli sostitutivi non venivano esercitati frequentemente, ma avevano comunque un effetto deterrente al fine di*

rimediare ad episodi di cattiva amministrazione. In proposito rinvio all'apposito capitolo della relazione dedicato a questa tematica.

Un potere significativo del Difensore Civico è quello in materia di accesso agli atti ex legge 241/90. In caso di diniego espresso o tacito all'accesso, scatta l'obbligo, entro il termine assegnato, di consentire l'accesso o di motivare il diniego. Anche questo potere verrebbe limitato, secondo un disegno di legge già approvato alla Camera ed in corso di esame al Senato, che esclude l'intervento del Difensore Civico nei confronti degli uffici periferici dello Stato come invece era previsto dalla legge 127/90.

Va ancora notata la tendenza a settorializzare gli istituti di tutela, come appare nella proposta di legge all'esame del Senato che prevede un garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza con terminali provinciali allocati presso le Prefetture, ed esclusione quindi di ogni funzione del Difensore Civico. E' peraltro da valutare l'opportunità di istituire garanti per talune categorie di soggetti particolarmente deboli (infanzia appunto, ma anche disabili) ma in ogni caso occorrerebbe evitare, a mio parere la settorializzazione e prevedere semmai figure vicarie inserite nell'istituto unitario del Difensore Civico.

Né si può tacere sul fatto che la stessa normativa regionale (trasporti, servizi pubblici) tende talvolta ad ignorare l'esistenza del Difensore Civico come strumento di tutela degli utenti.

Si avverte infine la mancanza di una legislazione organica statale che fissi i principi fondamentali e disciplini gli aspetti sottratti alla potestà regionale, come l'istituzione di un difensore civico nazionale (presente in vari paesi europei) ed il potere dei difensori civici di sospendere l'efficacia degli atti amministrativi qualora ricorrano determinati presupposti.

Le Regioni comunque – anche sotto lo stimolo del coordinamento nazionale dei Difensori Civici – stanno dando una definizione più precisa dell'istituto nei rispettivi Statuti.

E' mia intenzione, in ogni caso, al di là delle incertezze sopra richiamate, di fare tutto il possibile per rafforzare in Toscana la Difesa Civica al fine di attuarne gradualmente la potenzialità cui ho fatto riferimento.

Gli obbiettivi che mi propongo – se ci sarà il consenso e il sostegno del Consiglio Regionale – possono così riassumersi:

1. Rafforzamento della struttura dell'ufficio con l'immissione, nella misura del possibile, di nuove risorse umane professionalmente altrettanto qualificate di quelle attualmente disponibili.
2. Incremento degli interventi d'ufficio ex articolo 7 della L.R. 4/94.
3. campagna di informazione e comunicazione sulla Difesa Civica per favorire il ricorso ad essa dei cittadini anche al fine di deflazionare il contenzioso giurisdizionale.
4. Rafforzamento della 'rete' della Difesa Civica nel territorio regionale mediante:
  - a. coordinamento dei Difensori Civici locali e collaborazione reciproca sia con la conferenza regionale periodica, sia con riunioni nelle province;
  - b. stimolo alla nomina di altri Difensori Civici locali nelle aree che ne sono sprovviste, anche con l'associazione di più comuni e/o convenzioni con il Consiglio Regionale per la utilizzazione dell'ufficio del Difensore Civico regionale;

- c. *più stretta collaborazione con il Consiglio delle Autonomie, con l'ANCI e l'URPT, per favorire un rapporto costante col sistema dei poteri locali della Toscana e in particolare per mettere a punto una 'Carta della Difesa Civica' che, con valore di indirizzo politico, fissi i principi per la disciplina dell'istituto in tutto il territorio regionale.*
5. *Studio per una nuova legge regionale organica sul difensore Civico che tenga conto della evoluzione dell'istituto dal 1994 ad oggi mettendo il Consiglio Regionale – se lo riterrà opportuno – nelle condizioni di approvarla entro la scadenza della legislatura.*
6. *Sviluppo dei rapporti nazionali con il coordinamento dei Difensori Civici regionali e con le Regioni e dei rapporti internazionali con le istituzioni europee della Difesa Civica.*

*Un rapido cenno infine va fatto ad un problema di viva attualità anche nel dibattito politico. Mi riferisco ai servizi pubblici gestiti privatisticamente da apposite società a partecipazione pubblica. Non entro nel merito di specifiche questioni sorte in questi ultimi tempi e di cui si parlerà in altra sede. Né spetta al Difensore Civico esprimere opinioni sulla cosiddetta 'esternalizzazione' dei servizi pubblici. Anzi, al riguardo, si deve prendere atto che questa tendenza è, in Italia come in Europa, irreversibile.*

*Non si può però ignorare il fatto, posto in evidenza da numerose istanze di cittadini proprio in questi ultimi tempi, che il rapporto tra le suddette società e gli utenti dei servizi è spesso insoddisfacente e dovrà dunque essere attentamente riconsiderato e migliorato, sia sotto il profilo di una più corretta informazione, sia sotto quello di una maggiore disponibilità all'ascolto e alla correzione delle disfunzioni lamentate. Particolare attenzione andrà posta alla funzione degli Uffici Relazioni con il Pubblico (URP) anche per garantire un rapporto personale con i cittadini, rapporto che non può essere affidato soltanto agli automatismi dei Call Center, spesso impraticabili per molti utenti specialmente anziani.*

*Va riconosciuto che in molti casi le società di gestione sono di recente costituzione ed hanno bisogno di un po' di tempo per rimodulare i loro rapporti col pubblico. Tuttavia mi sembra che questa esigenza sia ineludibile e urgente e che di essa debbano farsi carico, con il loro potere di indirizzo, le assemblee elettive degli enti locali, espressione democratica dei cittadini anche come utenti dei pubblici servizi.*

*Giorgio Morales*

## Sommario

1	Un quadro di sintesi dell'attività svolta nel 2003 .....	8
2	Singoli settori di intervento .....	15
2.1	Amministrazioni statali e parastatali .....	15
2.2	Sanità .....	16
2.2.1	La collaborazione con la Direzione generale del Diritto alla Salute .....	16
2.2.2	Le realizzazioni del Piano sanitario regionale in merito ai percorsi di tutela ed al monitoraggio del contenzioso	16
2.2.3	Responsabilità professionale .....	18
2.2.4	Assistenza ai cittadini danneggiati da trasfusioni, vaccini emoderivati .....	19
2.2.5	Liste d'attesa .....	20
2.2.6	Farmaci non a carico del Servizio Sanitario Regionale (SSR)	21
2.2.7	Ticket al Pronto Soccorso .....	21
2.2.8	Ticket per analisi anatomo – patologiche fuori dai livelli essenziali di assistenza (LEA) .....	23
2.2.9	Certificazioni per pratiche sportive ludico motorie .....	23
2.2.10	Ammissione presso gli asili nido comunali e le scuole d'infanzia dei bambini non sottoposti alle vaccinazioni obbligatorie .....	24
2.3	Assistenza sociale .....	26
2.3.1	Le difficoltà del settore .....	26
2.3.2	Le richieste di intervento (ricovero nelle residenze assistite, barriere architettoniche, invalidi civili) .....	26
2.4	Previdenza .....	27
2.5	La tutela degli immigrati .....	28
2.5.1	La regolarizzazione introdotta dalla Legge n.222 del 9.10.2002	28
2.5.2	Voto amministrativo .....	29
2.5.3	La Direttiva comunitaria 2003/86/CE del Consiglio dell'Unione Europea sul ricongiungimento familiare .....	29
2.6	Governo del territorio .....	30
2.6.1	Urbanistica .....	30
2.6.2	Ambiente .....	31
2.6.3	Edilizia residenziale pubblica .....	33
2.7	Commissari ad acta .....	34
2.8	Servizi pubblici .....	37
2.8.1	Trasporti pubblici .....	37
2.8.2	Servizi idrici .....	38
2.8.3	Servizi telefonici .....	39
2.8.4	Servizi postali .....	40
2.8.5	Fornitura gas metano .....	40
2.9	Pubblico impiego .....	41
2.10	Questioni tributarie .....	43
2.11	Sanzioni amministrative .....	45
2.12	Accesso alla documentazione amministrativa .....	46
2.12.1	Aspetti problematici dell'istituto del riesame di cui all'art. 25 della L. 340/2000 .....	46
3	L'attività propositiva e di promozione .....	48
4	La rete territoriale di tutela della Toscana .....	49

4.1	La Conferenza dei Difensori civici toscani e i relativi gruppi di lavoro.....	49
4.2	Le convenzioni con gli enti locali.....	51
5	Il difensore civico nelle prime proposte di revisione statutaria delle varie regioni.....	53
6	La cooperazione europea ed internazionale.....	57
	APPENDICE.....	59
	Delibera Giunta regionale n. 462 del 17/05/2004.....	61
	Statistiche in materia di responsabilità professionale .....	67
	Proposta di scheda sperimentale per la rilevazione del contenzioso Difensore Civico - Osservatori Medico Legali Aziende Sanitarie - Regione Toscana.....	72
	Casistica in materia di assistenza ai cittadini danneggiati da vaccini e trasfusioni.....	73
	Elenco nomine commissari ad acta anno 2003.....	76
	Strade vicinali.....	77
	La nozione di strada vicinale nel nostro ordinamento e la relativa disciplina	77
	Le strade vicinali nel nuovo codice della strada .....	81
	Le strade vicinali e i consorzi obbligatori.....	81
	Risoluzione della Conferenza della difesa civica locale in materia di autonomia, indipendenza, status, poteri e compiti dell'organo su tutto il territorio regionale.....	83
	La competenza del difensore civico nella tutela in materia di servizi pubblici economici .....	85
	Progetto EOI "Carta Internazionale del Difensore civico efficiente" .....	90

## 1 UN QUADRO DI SINTESI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2003

Il primo dato saliente che emerge da una rapida scorsa al riepilogo delle pratiche aperte nel 2003 (n. 1.015 a fronte di n. 1.149 nel 2002) è la diminuzione complessiva del numero dei casi trattati. Diminuiscono, passando dalle 282 del 2002 alle 232 nel 2003 le pratiche aperte nei confronti dei comuni toscani; diminuiscono passando da 350 a 255 quelle aperte nello stesso periodo nei confronti delle Aziende sanitarie locali; diminuiscono significativamente quelle aperte nei confronti dell'amministrazione regionale (da 136 a 114) e quelle aperte nei confronti delle amministrazioni statali (da 48 a 32). Come sempre accade però i dati numerici complessivi di per se significano poco: dobbiamo infatti prima disaggregarli, e poi contestualizzarli ed interpretarli per avere qualche informazione davvero utile sul lavoro e le attività svolte dall'ufficio.

Cominciamo con l'osservare allora che a fronte di una calo delle pratiche aperte nel 2003 si deve registrare un forte impegno dell'ufficio nella chiusura delle pratiche già in istruttoria: infatti sono state archiviate 1.408 pratiche (nel 2002 erano 1.166). Questo sforzo si è reso necessario per un duplice motivo: innanzitutto per dare una risposta definitiva ai cittadini che avevano presentato istanze complesse negli anni passati, richiedendo più interventi dell'ufficio e che quindi si sono protratte nel tempo; in secondo luogo perché al 31.12.2003 si è chiusa l'attività di inserimento dati effettuata con il vecchio software e, siccome dal 2004 le pratiche sono gestite con un altro software, sono state reinserite solo quelle istanze che effettivamente potevano considerarsi ancora attive.

Inoltre il calo delle pratiche registrate nella sanità è la conferma di una tendenza, che vede l'ufficio impegnato a valorizzare gli strumenti interni di tutela introdotti dal DPCM 19/05/1995 e dalla Delibera GRT n. 4189/95 (le Carte dei Servizi); il calo delle pratiche relative ai comuni è la conseguenza, almeno in larga parte, della crescita del numero complessivo dei difensori civici locali (ricordiamo in particolare quello del Comune di Firenze) e dello sviluppo di quella difesa civica a rete che costituisce uno degli obiettivi strategici del nostro Ufficio. Il dato sulle amministrazioni centrali è assolutamente condizionato dalle vicende relative all'applicazione della L.210/1992, tant'è vero che il maggior numero di pratiche aperte riguarda proprio il Ministero della Sanità: sul tema delle indennità per i danni provocati da vaccini ed emoderivati infatti il Difensore civico ha svolto un ruolo di riferimento a livello nazionale che ha portato al picco di pratiche aperte nel 2001 (100). Già nell'anno successivo infatti il numero delle pratiche era diminuito drasticamente (32 nel 2002), per poi attestarsi sulle 19 del 2003. Il calo registrato sul versante dell'amministrazione regionale non appare di per sé particolarmente significativo, se si pensa che nel 2001 il numero di pratiche aperte era di pochissimo inferiore (116) a quello registrato nel 2003.

Alle luce di queste precisazioni è possibile, fin da adesso, inquadrare più correttamente il fenomeno del calo delle richieste di intervento, e collocarlo nel suo giusto contesto, che non è quello di una crisi, ma di un complessivo mutamento di ruolo dell'ufficio che trova nel rapporto con gli enti locali l'esempio forse più paradigmatico. Le attività di coordinamento, di impulso, quelle promozionali, sono



infatti cresciute così com'è cresciuto il dialogo con le altre istituzioni e la collaborazione con gli uffici interni dell'ente Regione. Proprio in quest'ambito, dobbiamo segnalare il lavoro importante che l'ufficio sta svolgendo a supporto della Conferenza permanente dei difensori civici locali: un lavoro istruttorio, di approfondimento, di ricerca, di cui daremo conto particolarmente nell'appendice. Nella relazione di quest'anno abbiamo cercato di dare più spazio e visibilità a queste nuove aree di attività e ci impegniamo a farlo in modo più preciso e sistematico nelle relazioni future.

<b>Pratiche aperte</b>	<b>2003</b>
<b>Amministrazioni comunali</b>	<b>232</b>
<i>Comuni capoluogo e loro aziende</i>	39
<i>Comuni e Comunità Montane convenzionati</i>	37
<i>Altri Comuni e loro aziende</i>	118
<i>Comuni fuori regione</i>	16
<b>Nomine Commissari ad acta (ex art.17/45 L 127/97)</b>	9
<b>Nomine Commissari ad acta (ex Lr. 52/99)</b>	11
<b>Controllo sostitutivo Finanza Locale (Lr. 2/2002)</b>	2
<b>Amministrazioni provinciali</b>	<b>37</b>
<i>Province convenzionate (Firenze)</i>	23
<b>Amministrazione regionale</b>	<b>114</b>
<i>Dipartimenti della Giunta regionale</i>	60
<i>Uffici del Consiglio regionale</i>	2
<i>A.T.E.R.</i>	12
<i>Geni Civili</i>	2
<i>Enti, Aziende, Agenzie e Società regionali</i>	21
<i>Consorzi di Bonifica, AATO (Autorità di Ambito Territoriale Ottimale)</i>	16
<i>Enti nell'esercizio delle funzioni delegate</i>	1
<b>Amministrazioni sanitarie</b>	<b>255</b>
<i>Aziende Sanitarie:</i>	
<i>1 Massa Carrara</i>	7
<i>2 Lucca</i>	4
<i>3 Pistoia</i>	8
<i>4 Prato</i>	10
<i>5 Pisa</i>	7
<i>6 Livorno</i>	11
<i>7 Siena</i>	7
<i>8 Arezzo</i>	26
<i>9 Grosseto</i>	9
<i>10 Firenze</i>	103
<i>11 Empoli</i>	12
<i>12 Versilia</i>	<b>3</b>
<i>Azienda ospedaliera di Careggi</i>	31
<i>Azienda ospedaliera Meyer</i>	1
<i>Azienda ospedaliera di Siena</i>	1
<i>Azienda ospedaliera di Pisa</i>	2
<i>Personale delle Aziende sanitarie</i>	5
<i>Case di cura e strutture accreditate</i>	8
<b>Amministrazioni statali e nazionali periferiche</b>	<b>127</b>
<i>Beni Culturali</i>	1
<i>Trasporti (Motorizzazione, Porti)</i>	5
<i>Interni</i>	3
<i>Pubblica Istruzione</i>	12
<i>Università</i>	6
<i>Tesoro</i>	1
<i>Finanze</i>	25
<i>Esteri</i>	1

<i>Poste e Telecomunicazioni</i>	2
<i>Politiche agricole</i>	1
<i>Industria, Commercio, Artigianato</i>	1
<i>ANAS</i>	5
<i>Inail</i>	2
<i>Inpdap</i>	17
<i>Inps</i>	20
<i>Altri Istituti previdenziali</i>	11
<i>Altri Uffici statali e di Enti nazionali</i>	7
<i>Amministrazioni Giudiziarie</i>	7
<b>Interventi a favore di extracomunitari (ex L. 22/90)</b>	<b>24</b>
<b>Amministrazioni centrali</b>	<b>32</b>
<i>Ministero della Sanità (ex L. 210/92 e altre)</i>	19
<i>Altri Ministeri</i>	10
<i>Direzione Centrale Entrate</i>	3
<b>Enti vari (Banche, Case di cura private non accreditate, Ordini e collegi professionali ecc.)</b>	<b>63</b>
<b><i>Diritto di accesso e tutela procedimentale</i></b>	<b>33</b>
<b>Attività di consulenza</b>	<b>98</b>
<i>Assistenza ai Difensori civici locali e consulenze varie (privati, associazioni, ecc.)</i>	
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>1.015</b>

<b>Pratiche concluse</b>	<b>2003</b>
<b>Amministrazioni comunali</b>	<b>391</b>
<i>Comuni capoluogo e loro aziende</i>	57
<i>Comuni e Comunità Montane convenzionati</i>	54
<i>Altri Comuni e loro aziende</i>	218
<i>Comuni fuori regione</i>	22
<b>Nomine Commissari ad acta (ex art. 17/45 L. 127/97)</b>	20
<b>Nomine Commissari ad acta (ex Lr. 52/99)</b>	18
<b>Controllo sostitutivo Finanza Locale (Lr.2/2002)</b>	2
<b>Amministrazioni provinciali</b>	<b>42</b>
<i>Provincia di Firenze convenzionata</i>	15
<b>Amministrazione regionale</b>	<b>183</b>
<i>Dipartimenti della Giunta regionale</i>	96
<i>Uffici del Consiglio regionale</i>	6
<i>A.T.E.R.</i>	31
<i>Geni Civili</i>	4
<i>Enti, Aziende, Agenzie e Società regionali</i>	26
<i>Consorzi di Bonifica, AATO (Autorità di Ambito Territoriale Ottimale)</i>	16
<i>Enti nell'esercizio delle funzioni delegate</i>	4
<b>Amministrazioni sanitarie</b>	<b>242</b>
<i>Aziende Sanitarie:</i>	
<i>1 Massa Carrara</i>	8
<i>2 Lucca</i>	4
<i>3 Pistoia</i>	8
<i>4 Prato</i>	16
<i>5 Pisa</i>	8
<i>6 Livorno</i>	20
<i>7 Siena</i>	10
<i>8 Arezzo</i>	11
<i>9 Grosseto</i>	8
<i>10 Firenze</i>	161
<i>11 Empoli</i>	10
<i>12 Versilia</i>	5
<i>Azienda ospedaliera di Careggi</i>	49
<i>Azienda ospedaliera Meyer</i>	1
<i>Azienda ospedaliera di Siena</i>	3
<i>Azienda ospedaliera di Pisa</i>	1
<i>Personale delle Aziende sanitarie</i>	5
<i>Case di cura e strutture accreditate</i>	14
<b>Amministrazioni statali e nazionali periferiche</b>	<b>163</b>
<i>Beni Culturali</i>	2
<i>Trasporti (Motorizzazione, Porti)</i>	5
<i>Lavoro</i>	2
<i>Interni</i>	10

<i>Pubblica Istruzione</i>	16
<i>Università</i>	8
<i>Tesoro</i>	2
<i>Finanze</i>	34
<i>Esteri</i>	2
<i>Poste e Telecomunicazioni</i>	4
<i>Politiche agricole</i>	2
<i>ANAS</i>	7
<i>Azienda Ferrovie dello Stato</i>	2
<i>Inail</i>	6
<i>Inpdap</i>	18
<i>Inps</i>	14
<i>Altri Istituti previdenziali</i>	15
<i>Altri Uffici statali e di Enti nazionali</i>	10
<i>Amministrazioni Giudiziarie</i>	4
<b>Interventi a favore di extracomunitari (ex L. 22/90)</b>	<b>24</b>
<b>Amministrazioni centrali</b>	<b>38</b>
<i>Ministero della Sanità(ex L. 210/92 e altre)</i>	24
<i>Altri Ministeri</i>	11
<i>Direzione Centrale delle Entrate</i>	3
<b>Enti vari (Banche, Case di cura private non accreditate, Ordini e collegi professionali ecc.)</b>	<b>65</b>
<b><i>Diritto di accesso e tutela procedimentale</i></b>	<b>36</b>
<b>Attività di consulenza</b>	<b>124</b>
<i>Assistenza ai Difensori civici locali e consulenze varie (privati, associazioni, ecc.)</i>	
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>1408</b>

PRATICHE APERTE NEL 2003	
Amministrazioni comunali	232
Amministrazioni provinciali	37
Amministrazione regionale	114
Amministrazioni sanitarie	255
Amm.ni statali e nazionali periferiche	127
Interventi a favore di extracomunitari	24
Amministrazioni statali centrali	32
Enti vari	96
Attività di consulenza	98
Diritto di accesso e tutela procedimentale	33

PRATICHE CONCLUSE NEL 2003	
Amministrazioni comunali	391
Amministrazioni provinciali	42
Amministrazione regionale	183
Amministrazioni sanitarie	342
Amm.ni statali e nazionali periferiche	163
Interventi a favore di extracomunitari	24
Amministrazioni statali centrali	38
Enti vari	65
Attività di consulenza	124
Diritto di accesso e tutela procedimentale	36

TIPO DI INTERVENTO SU PRATICHE CONCLUSE NEL 2003	
Richiesta informazioni, atti o documenti	699
Richiesta modifica atti, comportamenti	335
Richiesta modifica normativa	50
Assistenza domande, ricorsi, esposti	448
Espletato approfondimento giuridico	461
Interventi di ufficio	26
Rapporto alla magistratura	4
Convocazione responsabile procedimento	7

## **2 SINGOLI SETTORI DI INTERVENTO**

### **2.1 Amministrazioni statali e parastatali**

Com'è noto, l'art.16 della legge n.127/1997 (la c.d. Bassaninini-bis), nel momento in cui attribuisce al Difensore civico regionale poteri di intervento nei confronti delle amministrazioni periferiche dello stato, prescrive allo stesso anche un adempimento specifico: quello di relazionare annualmente al parlamento sull'attività svolta. A partire dall'anno 2000, abbiamo scelto di unificare i due documenti, la relazione al parlamento e la relazione di carattere generale, che viene presentata ogni anno al Consiglio regionale in un'unica relazione comprensiva di entrambe. In questo paragrafo riportiamo il dato di sintesi relativo all'attività svolta nei confronti degli organi periferici dei Ministeri, integrandolo con quello relativo alle istanze rivolte alle amministrazioni centrali dello stato ed a quelle del c.d. parastato. E' noto infatti che il Difensore civico, al di là di una specifica investitura informale, interviene spesso anche nei confronti di enti estranei al suo campo di azione in senso stretto. Si tratta naturalmente di un'attività dalla quale non possono scaturire obblighi di sorta a carico degli enti, ma che generalmente trova positiva corrispondenza nelle amministrazioni coinvolte, nell'ambito di un rapporto corretto e collaborativo fra istituzioni.

Iniziamo ad evidenziare il dato relativo agli uffici periferici dello stato: i casi registrati sono 72, di cui ben 25 relativi a contenziosi con l'amministrazione finanziaria, che rimane anche quest'anno l'ufficio "più contestato" del gruppo (nel 2002 i casi registrati erano stati 29), immediatamente seguito, con 24 casi, dalle prefetture. Quest'ultimo dato si riferisce alle richieste di intervento che ci vengono rivolte dagli immigrati. A questo tipo di istanze occorre aggiungere le 9 relative all'esercizio del diritto di accesso, in attuazione dell'art. 25 della L. 241/1990 (così come modificato dalla legge di semplificazione per il 2000). Le istanze nei confronti dei ministeri sono state 32, ma come abbiamo accennato nell'illustrazione del quadro generale di sintesi, il calo consistente (erano state 48 nel 2002 ed addirittura 114 nel 2001) è "trascinato" dalla vicenda relativa all'applicazione della L.210/1992. Quelle relative al parastato infine, riguardano essenzialmente gli enti previdenziali: solo quelle relative all'INPS, all'INAIL ed all'INPDAP sono state 32 nel 2003, un numero significativo che conferma sostanzialmente il trend di crescita rilevato l'anno precedente.

Per indicazioni di merito sul tipo di problemi trattati rinviamo ai singoli paragrafi della relazione, in particolare a quelli che parlano di "Interventi a favore degli immigrati", di "Questioni tributarie", di "Accesso alla documentazione amministrativa" e di "Previdenza".

## 2.2 Sanità

### 2.2.1 *La collaborazione con la Direzione generale del Diritto alla Salute*

Il settore della Sanità è forse quello che più di ogni altro fa registrare quel mutamento di ruolo cui abbiamo appena accennato nell'illustrazione del quadro di sintesi. Dobbiamo segnalare in particolare la collaborazione sempre più intensa con la Direzione generale del Diritto alla Salute e delle Politiche di Solidarietà, testimoniata anche dalla partecipazione a numerose commissioni e gruppi di lavoro. Il Difensore civico infatti oltre ad essere membro di diritto della Commissione regionale di bioetica e del Comitato regionale per la Carta dei servizi sanitari, fa parte della Commissione per le Attività Diabetologiche e del Comitato Tecnico scientifico dell'Istituto toscano tumori, partecipa al gruppo di lavoro pilota sulle cure ortodontiche, a quello sulla riabilitazione, al gruppo di lavoro istituito per approfondire le problematiche relative al pagamento del ticket al Pronto soccorso. Fra i risultati più significativi della collaborazione con gli organi del governo regionale, possiamo ricordare il Repertorio di Impegni per le Aziende Sanitarie e le Strutture private Accreditate approvato dalla Giunta Regionale con Delibera 697/2003, e frutto, in gran parte delle proposte, dei suggerimenti e del lavoro svolto dal Comitato Regionale per la Carta dei servizi Sanitari (di cui fanno parte oltre al Difensore civico regionale, rappresentanti della Commissione regionale di bioetica, delle associazioni di volontariato e di tutela, delle Aziende sanitarie Regionali e degli istituti privati accreditati) Il Repertorio, che individua gli *standards* cui le Aziende Sanitarie e le Strutture Accreditate devono conformarsi, è uno strumento estremamente utile per la gestione dei reclami, perché consente di individuare più facilmente le strutture "inadempienti" proprio rispetto ai parametri preventivamente individuati.

Al di là della partecipazione ad organismi e gruppi di lavoro regionali, la stessa attività istituzionale del difensore civico è destinata ad esercitare un'influenza maggiore sulle scelte del governo regionale, grazie alla messa a punto del nuovo software per la gestione delle pratiche, che consentirà all'ufficio di offrire informazioni quantitativamente e qualitativamente ben superiori. Dobbiamo accennare infine al lavoro comune che la Direzione generale e l'ufficio del Difensore civico hanno svolto e stanno svolgendo per dare attuazione a due specifiche previsioni del PSR: quella relativa alla ridefinizione complessiva dei percorsi di tutela e quella relativa alla realizzazione di un sistema integrato di monitoraggio tra osservatori medico legali e Difensore civico per la prevenzione del contenzioso fra Aziende ed utenti del servizio sanitario regionale. Per il rilievo che assumono questi due adempimenti, dedicheremo un paragrafo specifico alla loro trattazione analitica.

### 2.2.2 *Le realizzazioni del Piano sanitario regionale in merito ai percorsi di tutela ed al monitoraggio del contenzioso*

Con la delibera della G.R. n. 462 del 17/05/2004 (allegata in appendice), frutto del lavoro svolto in stretta collaborazione con l'Ufficio del Difensore civico, è



stato definito un percorso sperimentale, cui dovrà necessariamente seguire la riforma legislativa del sistema di tutela in sanità, da affrontare nell'ambito della revisione della L.R. 4/'94.

Con il provvedimento citato la Giunta regionale dà finalmente attuazione al par. 3.1.3.3. del P.S.R. 2002 – 2004, che prevedeva appunto un primo atto di indirizzo, in attesa della successiva riforma legislativa. Le nuove linee guida sulla tutela (il testo del provvedimento è riportato integralmente in appendice), che tengono conto dei rilievi e delle proposte avanzate dal Difensore civico anche nelle precedenti relazioni, in sintesi prevedono:

1. che l'Ufficio Rapporti con il Pubblico dell'Azienda Sanitaria (ed eventualmente la Commissione Mista Conciliativa) sia competente, in conformità anche al principio di sussidiarietà di recente costituzionalizzazione, su tutte le problematiche suscettibili di essere risolte a livello interno dall'Azienda Sanitaria;
2. che al Difensore civico siano trasmesse le pratiche inerenti la responsabilità professionale e quelle che, sollevando problemi di carattere più generale, è opportuno affrontare a livello regionale. In questi casi infatti il Difensore civico potrebbe premere sull'amministrazione regionale perché intervenga direttamente sulla materia, magari dettando nuovi indirizzi.
3. che, per consentire alla Commissione Mista Conciliativa di svolgere un ruolo più incisivo ed efficace, siano ridefinite le modalità di nomina del Presidente e del Vicepresidente, in modo tale da assicurare un più stretto contatto con le Associazioni di Volontariato e di Tutela;
4. che il sistema di monitoraggio regionale sui reclami sia molto più preciso e analitico di quanto non sia adesso. Occorre arrivare a "visualizzare" il singolo reclamo e non solo il numero complessivo delle segnalazioni, se vogliamo che il Comitato regionale per la Carta dei Servizi, in raccordo con il Difensore civico, svolga al meglio il suo ruolo.

Per quanto riguarda il monitoraggio del contenzioso "risarcitorio" su cui ci siamo soffermati nella scorsa relazione, dobbiamo segnalare l'incontro del 19 dicembre 2003, convocato dalla Direzione Generale Diritto alla Salute e Politiche di Solidarietà, nel corso del quale il Difensore civico ha avuto modo di illustrare a scheda di monitoraggio (riportata nell'allegato) predisposta dall'ufficio in collaborazione con alcuni medici legali delle Aziende sanitarie regionali. Questo lavoro è alla base del provvedimento, in corso di elaborazione mentre scriviamo, con cui la Giunta detterà gli indirizzi per la messa a punto di un sistema di monitoraggio informatizzato, omogeneo a livello regionale. Con lo stesso provvedimento verrà formalizzato un gruppo di lavoro misto di cui faranno parte rappresentanti delle Aziende Sanitarie, dell'ufficio Difensore civico e dell'Ordine dei Medici.

Ultimo accenno alle novità normative del 2003 è costituito dall'atto di indirizzo del Consiglio Regionale sull'avvio della sperimentazione delle Società della Salute (Delibera C.R. 155/2003). Rispetto a questo atto il Difensore civico regionale, in sede di consultazioni aveva sottoposto all'attenzione della IV Commissione l'opportunità che il Difensore civico Regionale o un suo delegato facesse parte della Consulta Regionale prevista dal Piano Sanitario Regionale 2002 – 2004 per il

monitoraggio sullo sviluppo delle Società della Salute e che un Difensore civico locale territorialmente competente, designato dal Difensore civico Regionale dalla Conferenza Permanente dei Difensori civici della Toscana e presente sul territorio ove operavano le rispettive istituende società della Salute facesse parte dei Comitati di Partecipazione delle Società della Salute. Il Consiglio non ha accolto tali osservazioni. Rispetto alle Società della Salute si pone inoltre un problema di competenza del Difensore civico regionale<sup>1</sup> e – per gli ambiti afferenti ai Comuni – di quei Difensori civici locali per i quali lo Statuto o il regolamento non preveda la competenza nei confronti delle Aziende partecipate dell’Ente Locale. Rispetto a tale problematica è stata data assicurazione al Difensore civico dall’Assessore Regionale che la riforma della L.R. 22/’90 prevedrà un’espressa competenza del Difensore civico nei confronti delle Società della Salute.

### 2.2.3 Responsabilità professionale

Il Difensore civico si occupa di responsabilità professionale medica sanitaria fin dal 1991. Quando un utente afferma di essere stato “curato male” il Difensore civico chiede chiarimenti alla struttura interessata e nel frattempo acquisisce la relativa documentazione clinica, sottoponendo il caso all’esame di uno staff di consulenti medico legali, a disposizione dell’ufficio in virtù della convenzione stipulata nel 2002 con l’Istituto di Medicina Legale dell’Università di Firenze e della collaborazione con le U.O. di Medicina legale di alcune Aziende Sanitarie della Toscana<sup>2</sup>. Oltre ad offrire all’utente indicazioni in merito all’opportunità di approfondire la questione nelle sedi opportune, il Difensore civico cerca di evidenziare anche i problemi di carattere più generale che possono emergere dalla casistica esaminata.

Una svolta decisiva, in questo ambito di attività è rappresentata dalla realizzazione del sistema di monitoraggio previsto dal par. 5.2.2.2.4. del P.S.R. 2002 – 2004, che abbiamo richiamato nel precedente paragrafo. Se il progetto, sul quale ci siamo soffermati anche nella relazione dell’anno scorso, “passerà”, potremo arrivare ad incidere sull’effettiva dimensione del rischio sanitario (deliberazione della G:R. 443/2002) promuovendo i necessari interventi sia sul piano della formazione del personale che della stessa organizzazione aziendale. Al progetto di monitoraggio proposto dal Difensore civico si guarda con interesse non solo in Toscana, ma anche a livello nazionale.: la testimonianza dei funzionari dell’ufficio che hanno partecipato a conferenze tenute in altre Regioni, ovvero organizzate da enti od organismi nazionali confermano il grande interesse degli operatori in questo settore.

A prescindere dall’attivazione del sistema di monitoraggio, che dovrebbe realizzarsi nel corso del 2004, le linee guida sulla riforma dei processi di tutela in

---

<sup>1</sup> Il Difensore civico regionale è competente nei confronti della Regione e delle Aziende Regionali. È quindi competente nei confronti delle ASL che sono Aziende Regionali, ma le Società della Salute sono Aziende delle ASL e dei Comuni e quindi non c’è una competenza diretta del Difensore civico regionale.

<sup>2</sup> Collaborano con il Difensore civico la Dr.ssa Maria Pia Fiori dell’Azienda Sanitaria di Arezzo, il Dr. Massimo Martelloni dell’Azienda Sanitaria di Lucca, la Dr.ssa Mariella Immacolato dell’Azienda Sanitaria di Massa e Carrara, il Dr. Lelli dell’Azienda Sanitaria di Pisa ed il Dr. Mandriani dell’Azienda Sanitaria di Siena.

sanità comportano l'attribuzione al Difensore civico di tutta la materia del contenzioso; rispetto agli anni passati il 2002 ed il 2003 hanno visto crescere l'attenzione delle Aziende sanitarie per lo osservazioni ed i rilievi del Difensore civico, specie per quelli di carattere generale<sup>3</sup>.

Anche quest'anno dobbiamo evidenziare che i settori dove si sono registrati più problemi sono gli stessi su cui ci siamo soffermati nella Relazione 2002, ovvero quello dell'informazione e del consenso del paziente, quello della documentazione clinica spesso lacunosa, quello della (insufficiente) comunicazione fra reparti ospedalieri o fra figure professionali che si susseguono nella presa in carico dello stesso paziente ( il c.d. percorso assistenziale). Anche se questi temi sono, almeno a livello aziendale più "sentiti" che in passato, sarebbe opportuno un loro approfondimento anche a livello regionale<sup>4</sup>.

Dobbiamo osservare peraltro come certi cambiamenti delle tecnologie operatorie, si pensi allo sviluppo della chirurgia ambulatoriale con ricovero giornaliero (cd. *day surgery*), se da una parte consentono vantaggi economici al sistema ed evitano agli utenti ricoveri lunghi, dall'altro mostrano criticità proprio sul versante del raccordo e del coordinamento tra strutture ed operatori, in particolare di quello, ancora oggi debole, fra presidio ospedaliero e medico di base. E' fondamentale per lo sviluppo di questo tipo di attività che il cittadino possa trovare un interlocutore presso la struttura che lo ha dimesso, a fronte di possibili complicazioni che possano verificarsi durante la convalescenza.

#### 2.2.4 Assistenza ai cittadini danneggiati da trasfusioni, vaccini emoderivati

Anche nel 2003 è proseguita l'attività di assistenza verso i cittadini danneggiati da trasfusioni e vaccini emoderivati. È stata modificata fra l'altro la convenzione ( adesso è a titolo oneroso) con le tre Associazioni che collaborano con l'ufficio nel settore. Quest'ultime hanno attivato una consulenza esterna per la gestione della istruttoria delle pratiche e la persona incaricata opera attualmente all'interno dell'ufficio. L'attività del Difensore civico in questo settore, illustrata nel corso della Convegno del settembre 2003 è stata oggetto, in quella sede, d un approfondito dibattito con interventi autorevoli e qualificati. Non va dimenticato ( rinviamo sul punto all'appendice) che il Difensore civico regionale della Toscana su

---

<sup>3</sup> Nel corso della Conferenza del 19 e 20 settembre 2003 un ex – Direttore Sanitario di Presidio Ospedaliero ha affermato a proposito di tale attività del Difensore civico in questo settore nei confronti dell'Azienda cui apparteneva che "nel tempo quel rapporto che inizialmente avevamo interpretato come semplicemente generatore di un debito informativo è andato radicalmente modificandosi. Esso si è trasformato in un dialogo tra esperti, finalizzato alla individuazione prioritaria di punti di debolezza organizzativa nel sistema ospedale nel suo complesso. Molti sono infatti i casi relativamente ai quali la corrispondenza è stata numerosa ed articolata; ulteriori suggerimenti potevano discendere infatti non tanto dalla documentazione iniziale, bensì dalle argomentazioni da noi inviate all'ufficio del Difensore Civico.

A raccontarla così potrebbe apparire che il rapporto sia stato e sia quello tra inquisitore e indagato, ma non è mai stato vissuto e sentito così. In ogni nota era evidente invece lo sforzo di promuovere iniziative di miglioramento e di incentivo a procedere sulla strada che abbiamo intrapreso. A scanso di equivoci intendo precisare che nessuno di noi ha mai inteso rinunciare al proprio ruolo, né l'altro interlocutore ha mai cessato di mostrare rispetto dell'altrui attività."

<sup>4</sup> È capitato talvolta che la relazione di dimissione non riportasse elementi utili all'inquadramento del caso seppur non strettamente rilevanti rispetto alla singola operazione. In particolare si evidenzia il caso in cui la relazione di degenza era in bianco rispetto all'esecuzione di una biopsia ed il paziente dichiarava di non essere stato informato dell'esecuzione della medesima e della necessità di acquisire la risposta o il caso in cui non erano stati evidenziati in relazione di degenza i risultati dubbi circa la possibile esistenza di patologie tumorali di un rx torace eseguito nel corso degli accertamenti preoperatori.

questa materia è un punto di riferimento a livello nazionale, come dimostra la partecipazione allo stesso convegno di numerose associazioni di malati e di molti rappresentanti di studi legali, provenienti da tutta Italia.

Le problematiche emergenti nel 2003, come evidenziato anche nel corso del dibattito svoltosi a conclusione del convegno, sono quelle già evidenziate nelle precedenti relazioni. Per cui si rinvia a quest'ultime e soprattutto alla lettura degli atti del Convegno, di prossima pubblicazione. Il calo delle istanze nel corso del 2003 è determinato anche dalla circostanza che i fenomeni infettivi cui ci si riferisce, è bene ricordarlo, risalgono prevalentemente ad eventi trasfusionali subiti negli anni '80 – '90.

### 2.2.5 Liste d'attesa

Il P.S.R. 2002 – 2004 ha fissato in modo chiaro e preciso i tempi d'attesa per le prestazioni diagnostiche e terapeutiche. L'attivazione dei C.U.P. (Centri Unici di Prenotazione) che talvolta – come nella realtà fiorentina – operano in modo integrato per le diverse aziende ( sanitarie locali ed ospedaliere) presenti sul territorio, ha inteso facilitare il percorso assistenziale del cittadino che chiede una determinata prestazione. Il sistema di prenotazione telefonica risulta ancora problematico e limitato a certi tipi di esami, anche se stanno aumentando i punti di accesso sul territorio.

Rispetto ai tempi possiamo osservare ancora una volta che:

1. non sempre le Aziende riescono a garantire i tempi massimi di attesa previsti dalla normativa vigente.
2. le prenotazioni di esami diagnostici e terapeutici urgenti hanno ancora un percorso non chiaramente definito.

Oltre al problema delle liste di attesa per le prestazioni diagnostiche e terapeutiche c'è quello delle attese per i cd. "interventi in elezione". Dobbiamo insistervi particolarmente ( ancora una volta), perché è su questo problema che si registra il maggior numero di segnalazioni. In alcuni casi, grazie all'intervento del Difensore civico, il cittadino è stato chiamato a compiere l'intervento chirurgico per il quale era in lista; in altri l'Azienda interessata ha comunicato di avere svolto controlli sulle modalità di tenuta delle liste di attesa. Nonostante l'efficacia di alcuni interventi attuati dall'ufficio, è assolutamente necessario un intervento regionale che richiami le Aziende sanitarie all'applicazione dello Schema generale di riferimento della Carta dei Servizi Sanitari, adottata con D.P.C.M. 19 maggio 1995. Quest'ultima infatti al punto 4.3., in applicazione dell'art. 3.8 L. 724/94, attribuisce alla responsabilità del Direttore sanitario la tenuta delle liste, prescrivendo altresì che i tempi di attesa debbano essere resi noti. Alla luce dei successivi sviluppi normativi nazionali e regionali, la responsabilità del Direttore Sanitario di cui alla L. 729/'94 è da intendersi riferita al Direttore Sanitario di Presidio.

### 2.2.6 *Farmaci non a carico del Servizio Sanitario Regionale (SSR)*

È proseguita anche nel corso del 2003 l'attività di assistenza ai cittadini che chiedono il contributo di cui alla delibera G.R. n. 493 del 17/05/2001 per un farmaco o una terapia indispensabile non a carico del S.S.T. Occorre ricordare che nel 2002 la Giunta Regionale ha adottato una successiva deliberazione, la 1052/'02, che fa carico alle Aziende Sanitarie di acquisire direttamente i farmaci a prescindere dall'erogazione o meno del contributo.

I provvedimenti regionali richiamati, che prevedono un contributo fino a circa € 15 giornalieri per l'acquisto di farmaci o per terapie indispensabili alla sopravvivenza o alla qualità della vita degli utenti non a carico del S.S.T., sono estremamente rilevanti perché si propongono di dare una risposta a situazioni difficili, spesso drammatiche, che in altre regioni hanno provocato anche contenziosi giurisdizionali (a fronte dei dinieghi delle Aziende Sanitarie e delle Regioni ad erogare certe terapie). Inoltre, grazie al monitoraggio effettuato a livello regionale sulle richieste avanzate, si può valutare l'opportunità di attivare la procedura di registrazione di un determinato farmaco. Si ricorda a questo proposito che il dibattito scaturito nel 2002 dall'attività in questione ha contribuito in modo significativo alla registrazione dell'insulina Lantus.

Al Difensore civico continuano a giungere richieste in merito all'erogazione del contributo. Nel corso del 2003, anche grazie alla collaborazione del Settore regionale Assistenza farmaceutica si è avviato un confronto fra le varie Aziende Sanitarie per cercare criteri applicativi uniformi. Sarebbe infatti inconcepibile che un determinato gruppo di malati ricevesse il farmaco con il contributo ed altri residenti nel territorio di un'altra Azienda non lo ricevessero. In particolare si è cercato di monitorare anche i costi che le Aziende sostengono per procurarsi i farmaci di questo tipo (se il farmaco è prodotto solo all'estero, spesso troviamo significative variazioni di prezzo dovuti al diverso comportamento tenuto dai grossisti); in qualche caso le Aziende Sanitarie hanno potuto aderire ad accordi particolarmente vantaggiosi, già conclusi da altre Aziende per ottenere i farmaci in questione.

Resta aperto il problema delle modi "burocratici" con le quali a volte le decisioni di diniego vengono comunicate agli utenti, a fronte degli approfonditi dibattiti svolti in seno alla Commissione che decide o meno sull'erogazione del contributo. La questione è oggetto di approfondimento da parte dell'Ufficio del Difensore civico e del competente settore regionale.

### 2.2.7 *Ticket al Pronto Soccorso*

I sovraffollamenti al Pronto Soccorso dei Presidi Ospedalieri sono spesso oggetto delle cronache giornalistiche. Il problema è causato anche da un utilizzo improprio del pronto soccorso da parte di alcuni utenti, che cercano, attraverso questo espediente, di evitare i tempi di attesa necessari per visite specialistiche ed accertamenti diagnostici. Per evitare questo fenomeno occorrerebbe riorganizzare l'assistenza medica di base, promuovendo la costituzione di studi medici associati in grado di eseguire direttamente alcuni accertamenti diagnostici di base e di garantire una reale continuità assistenziale anche al di fuori dall'orario di presenza

del proprio medico (che dovrebbe pertanto "condividere" i dati clinici del paziente con gli altri colleghi dello studio associato).

Ciò premesso, è del tutto legittimo che ai soggetti che accedono impropriamente al Pronto Soccorso venga fatto pagare il ticket, che può comprendere quello relativo alla sola visita specialistica ovvero anche quello relativo ai diversi accertamenti diagnostici effettuati (es. rx, TAC, ecografia etc.). Il problema nasce di fronte a comportamenti difformi dei vari Presidi Ospedalieri e spesso dal fatto che il pagamento del ticket viene spesso fatto dipendere dall'applicazione del codice di "triage", che si usa per definire l'ordine di accesso alle prestazioni di Pronto Soccorso. Il codice consiste in una scala delle priorità, fondata sulla sintomatologia dichiarata dal paziente e sull'osservazione dei suoi parametri vitali. I codici utilizzati sono quattro (in alcune realtà cinque) e a ciascuno di essi corrisponde una valutazione preliminare dello stato di salute del paziente, sulla cui base poi il personale infermieristico autorizza l'ordine di accesso al Pronto soccorso. In questi casi può avvenire che un codice di triage in accesso subisca variazioni in uscita, una volta che sia stata fatta la diagnosi e sia stata esclusa la sussistenza di determinate patologie o complicazioni. Tipico a questo proposito il caso delle fratture sospette in seguito a traumi: all'applicazione al momento dell'accesso del codice verde (si usa spesso questo codice perché una lastra, anche se non urgente, è comunque necessaria nell'arco della giornata) può seguire a conclusione degli accertamenti un codice bianco, quando risulti che fratture in realtà non ci sono state. In questi casi qualche struttura pretende il pagamento del ticket (addirittura della visita specialistica e dell'accertamento radiografico) con il paradossale risultato che il soggetto "fortunato" perché non ha riportato le fratture sospettate all'ingresso, lo sia un po' meno all'uscita, quando gli viene chiesto di pagare la quota di compartecipazione normalmente prevista per gli accessi impropri.

Presso la Direzione Generale Diritto alla Salute un gruppo di lavoro, di cui fa parte anche l'ufficio del Difensore civico, sta studiando nuove modalità per definire parametri uniformi in merito all'applicazione del ticket al Pronto Soccorso: le direttive adottate fino ad oggi infatti hanno dato luogo ad interpretazioni improprie come quella sopra prospettata. Il Difensore civico sta anche affrontando i singoli casi di utenti che ci segnalano situazioni del tutto analoghe a quella che abbiamo appena descritto. Ricordiamo inoltre che queste valutazioni sono spesso condivise dalle Commissioni Miste Conciliative che in alcune realtà propongono sistematicamente di rinunciare all'imposizione del ticket.

Rispetto alle possibili ipotesi di riforma, la posizione del Difensore civico è quella di distinguere fra quegli esami che il medico di pronto soccorso prescrive perché ritenuti indifferibili e necessari a formulare la diagnosi e quelli che il medico ritenga debbano eseguirsi con urgenza al fine di formulare la diagnosi, ma possano essere differiti. La distinzione è abbastanza sottile e complessa, ma non si ritiene pensabile che il medico di pronto soccorso prima tenga un comportamento che sfiora la cd. "medicina difensiva" e pretenda accertamenti immediati anche per evitare di incorrere in responsabilità professionale per errata diagnosi e poi, una volta che tali accertamenti si sono rivelati negativi, imponga al paziente il pagamento del ticket.

### 2.2.8 *Ticket per analisi anatomo – patologiche fuori dai livelli essenziali di assistenza (LEA)*

Nel corso del 2003 si è risolto positivamente, grazie alla collaborazione con la Direzione Generale diritto alla Salute e ad un incontro del gruppo di lavoro ove ci si confronta sulle linee guida sugli esami anatomo – patologici cui è stato invitato anche l'ufficio un annoso problema. Ci si riferisce ad alcuni accertamenti anatomo-patologici estremamente complessi, che servono a diagnosticare patologie tumorali, ma che non sono ricompresi all'interno dei L.E.A. (livelli essenziali di assistenza). Rispetto a questo tipo di esami un'Azienda Ospedaliera aveva deciso di porli a carico dell'utente seppur con un costo massimo forfettario. Del problema si era occupato qualche anno fa anche il Comitato Etico della stessa Azienda, che aveva mosso alcuni rilievi sul modo con cui gli utenti erano stati informati dei costi da sostenere. La questione restava comunque aperta, anche perché molti utenti rifiutavano di pagare le somme richieste, costringendo l'Azienda ad inoltrare il conseguente provvedimento di sollecito al pagamento. È importante sottolineare che il comportamento dell'Azienda, anche se percepito dagli utenti come ingiusto e penalizzante, a fronte della normativa vigente era perfettamente legittimo. Su richiesta del Difensore civico l'Azienda interessata ha provveduto a sospendere le richieste di pagamento. Dopo l'incontro che si è tenuto presso la Regione, l'Azienda ha ritenuto di uniformarsi alla scelta delle altre Aziende Sanitarie ed Ospedaliere<sup>5</sup>, che qualora tali accertamenti si rendano necessari, provvedono a distribuirne i costi sull'intero budget relativo al complesso degli accertamenti anatomo – patologici, con conseguente annullamento dell'applicazione di quello che – seppur legittimamente applicato – era percepito dall'utenza come una sorta di "super ticket".

### 2.2.9 *Certificazioni per pratiche sportive ludico motorie*

La recente L.R. 35/2003 ha chiarito che per lo svolgimento delle attività motoria ricreative, quelle che impegnano la maggioranza delle persone che si iscrivono ad una palestra, non serve alcun tipo di certificazione. Il problema, com'è noto, consisteva nel fatto che le certificazioni di questo tipo, che possono essere rilasciate anche dal medico di base, rientrano fra le attività a pagamento.

Nonostante la previsione normativa ( cfr.art.14) sia chiara, succede che alcune palestre e/o i gestori di impianti sportivi privati, continuano a pretendere dai propri clienti la certificazione in oggetto. Se è possibile immaginare che sul lungo periodo questi gestori verranno penalizzati dal mercato, il problema allo stato attuale sussiste e pertanto il Difensore civico sta riflettendo sull'opportunità di suggerire al legislatore regionale l'introduzione di sanzioni amministrative specifiche a carico dei gestori che continuano a chiedere tale adempimento. C'è inoltre da chiedersi se gli Enti Locali o gli Enti Pubblici che spesso concedono in comodato gratuito o in locazione i propri impianti a Circoli Sportivi o ad Associazioni, non possano pretendere dai locatari o dai comodatari che l'attività si svolga nel rispetto dei criteri previsti dalla vigente normativa regionale.

---

<sup>5</sup> Alle quali perveniva, è opportuno sottolinearlo, un numero di richieste di simili accertamenti in numero inferiore.

#### 2.2.10 Ammissione presso gli asili nido comunali e le scuole d'infanzia dei bambini non sottoposti alle vaccinazioni obbligatorie.

Il Difensore civico del Comune di Firenze aveva ricevuto numerose segnalazioni da parte di famiglie che figuravano nelle graduatorie per l'accesso al servizio di asilo nido comunale, le quali avevano ricevuto notifica di un provvedimento del Servizio istruzione col quale si comunicava che, qualora non fossero state in grado di produrre il certificato di vaccinazioni obbligatorie, i figli non sarebbero stati inseriti nella struttura.

Il problema, constatato dallo stesso Comune – che nella persona dell'assessore ai servizi educativi lo aveva già segnalato all'assessore regionale al diritto alla salute - risiedeva nella mancanza di indicazioni da parte della Regione in materia. Infatti, la norma di cui al comma 2 dell'art. 47 del DPR355/99 elimina (pur facendo salve tutte le procedure relative alla segnalazione alla autorità sanitaria ex art. 117 Dlgs112/98) il divieto di ammissione degli alunni non vaccinati nella scuola dell'obbligo, ma niente dispone a proposito delle scuole materne, asili nido o altre comunità infantili. Era considerata causa ostativa all'ammissione anche il protocollo vaccinale – vigente alla emanazione della nuova normativa - presso l'Azienda sanitaria di Firenze, che prevede l'esenzione dalla vaccinazione obbligatoria solo per motivi sanitari.

Il Difensore civico del Comune di Firenze ha segnalato pertanto la questione al Difensore civico regionale, sollecitandone l'intervento nei confronti della Regione Toscana al fine di ottenere disposizioni espresse in materia. Nel farlo, il Difensore civico comunale dava conto di una ricerca da lui effettuata, dalla quale era emerso che altre Regioni avevano effettivamente emanato disposizioni che estendono per analogia alle comunità infantili la norma che il comma 2 art. 47 DPR355/99 detta a proposito della scuola dell'obbligo. Anzitutto, la Regione Piemonte, nel suo "Protocollo per la gestione dei soggetti inadempienti alle vaccinazioni obbligatorie", dispone che "l'iscrizione alla scuola dell'obbligo e per analogia anche alle altre comunità infantili è consentita anche ai bambini che non hanno eseguito le vaccinazioni obbligatorie". La Regione Emilia Romagna, con circolare del 22.6.2000 rivolta ai Sindaci dei Comuni della Regione, li invita "ad ammettere alla frequenza i bambini i cui genitori rifiutino di esibire il certificato inerente le vaccinazioni obbligatorie, comunicando i relativi casi alle ASL competenti per territorio". Occorre ricordare che, con riferimento al DPR355/99, il Ministero della Sanità aveva emanato la circolare n. 6 del 20.4.2000, che afferma che "dette disposizioni possono essere considerate valide anche ai fini dell'ammissione ad altre collettività", fornendo la base dell'interpretazione analogica adottata dalle Regioni con gli atti ora richiamati.

Il Difensore civico regionale, nel considerare le modalità e il fine del proprio intervento nei confronti della Regione sulla scorta delle indicazioni ricevute dalla difesa civica comunale, ha rilevato preliminarmente che le problematiche sollevate dal caso, pur in stretta connessione tra loro, debbono rimanere distinte. Un aspetto riguarda infatti la questione della obbligatorietà dei vaccini; l'altro aspetto concerne il diritto allo studio. Se per il primo non si è ritenuto di porre in discussione il principio, non potendo il Difensore civico a nostro avviso prendere una posizione piuttosto che un'altra, trattandosi di questione inerente alla salute pubblica e anzi



prendendo atto che la giurisprudenza costituzionale si esprime per la obbligatorietà nel modo che diremo in appresso, per il secondo si è ritenuto di intervenire a sostegno del diritto a usufruire del servizio, a garanzia del diritto allo studio e all'inserimento nelle comunità infantili. In tale senso, e a supporto della richiesta di istruzioni già effettuata dall'assessore comunale, l'ufficio ha segnalato l'opportunità di provvedere. L'assessore regionale al Diritto alla Salute, con nota diretta alla Direzione istruzione del Comune e per conoscenza alla ASL di Firenze, ha consentito, pur a livello transitorio e in attesa che l'apposita commissione tecnica presso la ASL si esprima (nel senso, se del caso, di modifica del protocollo vaccinale vigente), l'ammissione agli asili nido comunali dei bimbi non vaccinati, alle seguenti condizioni:

- solo nel caso che il numero di bimbi non vaccinati sia compatibile con la situazione epidemiologica e con le coperture vaccinali;
- per ognuno di questi bimbi, debitamente segnalati, l'ASL dovrà fare una valutazione di compatibilità e dovrà provvedere alla sorveglianza epidemiologica nel tempo, provvedendo, in caso di rischio, a adottare le necessarie misure, compreso il loro immediato allontanamento se ve ne fosse la necessità;
- entrambi i genitori devono firmare un dissenso informato e motivato alle vaccinazioni e un'assunzione di responsabilità per la mancata vaccinazione.

Il Difensore civico regionale ritiene doveroso puntualizzare che la soluzione del problema nel modo illustrato ha carattere provvisorio e transitorio, e che la ASL di Firenze sta lavorando per la messa a punto di un nuovo protocollo vaccinale che tenga conto del DPR355/99, che per la prima volta prende in considerazione la scelta consapevole di chi non intende sottoporre i propri figli alle vaccinazioni obbligatorie.

Si ritiene ancor più doveroso sottolineare che l'obbligatorietà delle vaccinazioni è un principio strettamente inerente alla tutela della salute pubblica – oltre che dell'interesse individuale del minore - la cui inosservanza comporta conseguenze cogenti. Oltre a integrare un'ipotesi di illecito amministrativo (art. 3 L51/66), la mancata vaccinazione può comportare le conseguenze di cui agli artt. 333 e 336 del Codice civile. La sentenza C. Cost. n.132 del 1992 ribadisce che ai sensi di detti articoli si possano ottenere dal Giudice tutelare i provvedimenti idonei per sottoporre il bambino alla vaccinazione, e l'operatore sanitario deve, per parte sua segnalare o denunciare l'omissione o il rifiuto dei genitori ai soggetti ai quali è riconosciuto il diritto di azione di cui all'art. 336 onde sollecitare l'esercizio di tale potere. Tale statuizione è stata formulata nella piena vigenza dell'obbligo di vaccinazione per l'ammissione alla scuola dell'obbligo. La Corte infatti riporta espressamente gli artt. 333 e 336 c.civ. quale strumento di tutela non solo della salute del minore, ma anche del suo diritto all'istruzione. L'entrata in vigore della norma che ha garantito l'iscrizione anche ai non vaccinati ne tutela tale diritto, ma non tocca la obbligatorietà del vaccino, lasciando impregiudicata la facoltà di agire con gli strumenti idonei a garanzia della salute del minore.

## 2.3 Assistenza sociale

### 2.3.1 *Le difficoltà del settore*

Il settore dell'assistenza sociale, in quanto di prevalente competenza comunale, è sicuramente uno dei più penalizzati dai tagli delle ultime finanziarie. Nonostante gli sforzi compiuti dalla Toscana, basti pensare al programma straordinario di investimenti "Sviluppo strutture innovative per il sociale" approvato nel luglio del 2003 (che prevede stanziamenti di risorse regionali per un ammontare complessivo di 36.360 migliaia di euro), la riduzione dei finanziamenti destinati agli enti locali rischia di compromettere una situazione, già "storicamente" abbastanza difficile. Lo confermano anche le richieste di intervento rivolte all'ufficio, in un settore in cui, è bene sottolinearlo, un organo come il Difensore civico, sconta difficoltà e limiti oggettivi, che sono di tutta evidenza. Il problema della scarsità di risorse a fronte di nuovi bisogni e, purtroppo, di nuove povertà, è infatti un grande tema politico, irriducibile ad una questione (pur relevantissima, s'intende) di buona o di cattiva amministrazione. E' altrettanto vero però che in un settore così delicato, dove il contatto con la fragilità sociale e le debolezze anche personali, è quotidiano (si pensi ai problemi degli anziani non autosufficienti) si assiste ad una domanda "inevasa" di informazione, di orientamento e soprattutto di relazione, cui le amministrazioni non sanno dare risposte adeguate. In questi casi l'azione del Difensore civico finisce spesso per colmare un vuoto "relazionale", che evidentemente sussiste nonostante le riforme legislative degli anni '90 avessero cercato di promuovere un rapporto diverso tra amministrazioni e amministrati, sia sotto il profilo della trasparenza che da quello della qualità dei servizi erogati.

### 2.3.2 *Le richieste di intervento (ricovero nelle residenze assistite, barriere architettoniche, invalidi civili)*

Anche nel 2003 la quota più consistente di segnalazioni giunte all'ufficio riguarda l'accesso alle strutture di ricovero per anziani, in particolare alle residenze sanitarie assistite. I problemi che vengono denunciati con maggiore frequenza sono quelli relativi alla lunghezza delle liste di attesa ed ai costi delle rette. Un risvolto, non marginale di quest'ultimo problema è quello, già evidenziato nella relazione dell'anno scorso, della rivalsa nei confronti dei parenti dell'anziano ricoverato, da parte di alcuni comuni che applicano impropriamente e illegittimamente il c.d. l'indicatore ISE (Indicatore della situazione economica). Si tratta, com'è noto di uno strumento introdotto in via sperimentale nel 1998, con il D.lgs.109 e disciplinato in via definitiva dal successivo D.lgs.130/2000, che intende offrire una risposta "equa" alla drammatica crisi finanziaria, che minaccia in maniera più o meno grave un po' tutti i sistemi di welfare. Mentre in alcuni settori, sia a livello statale (l'assegno per il terzo figlio, quello di maternità, le borse di studio scolastiche ed universitarie) che locale ( si pensi alle rette per asili nido, alle mense ed al trasporto scolastico) l'ISE rappresenta ormai uno strumento "a regime", in altri invece stenta ad affermarsi, sia per la mancata adozione dei principali provvedimenti attuativi da parte del

governo ( è il caso della sanità), sia per l'inerzia delle amministrazioni che sono chiamate all'individuazione delle prestazioni alle quali in concreto l'indicatore si applica. Nel caso di specie la pretesa dei comuni di addossare la spesa a parenti che non convivano con l'assistito, si scontra con la lettera del D.lgs. 130/2000, secondo cui per le prestazioni socio-assistenziali erogate a favore di anziani non autosufficienti e di handicappati gravi non possono essere richiesti contributi a parenti estranei alla loro famiglia anagrafica. Peraltro anche in assenza delle disposizioni citate, i comuni avrebbero trovato un ostacolo, difficilmente sormontabile nella riserva di legge contenuta nell'art.23 della costituzione, che richiede l'intervento del legislatore per imporre qualsivoglia "prestazione personale o patrimoniale". L'art.438 del codice civile, spesso invocato dai comuni, non risolve il problema, perché, come abbiamo già avuto modo di rilevare, solo chi versa in stato di bisogno è legittimato a chiedere gli alimenti e non certo gli enti erogatori.

Un altro problema che continua da essere segnalato con frequenza è quello relativo alle barriere architettoniche. La normativa vigente, com'è noto, mostra evidenti limiti sul piano dell'efficacia concreta, della capacità di risposta a bisogni dei cittadini disabili. Da una parte ci sono i problemi del mancato adeguamento ai nuovi standard costruttivi, che vengono segnalati soprattutto con riferimento ai pubblici esercizi, dall'altra (ed è questo il settore più critico sul quale si concentrano le richieste di intervento) c'è quello della insufficienza "cronica" dei fondi ministeriali, aggravato, come abbiamo già evidenziato nella relazione dello scorso anno, da un criterio di riparto che taglia sistematicamente fuori la fascia delle invalidi meno gravi.

Per affrontare questi problemi è stata approvata, proprio alla fine del 2003, una nuova legge sulla eliminazione delle barriere architettoniche (L.R. n.66 del 29.12.2003) che incrementa anche il fondo destinato a finanziare le ristrutturazioni effettuate dai privati cittadini. La legge, è importante sottolinearlo, si propone attraverso un'anticipazione finanziaria a carico della Regione, di esaurire entro il marzo del 2004 i contributi per gli invalidi più gravi, in modo da poter riaffrontare globalmente ed ex novo lo spinoso problema delle graduatorie cui abbiamo fatto riferimento. Con il regolamento attuativo, in corso di elaborazione, si giungerà infatti a quella ridefinizione del sistema di riparto, che consentirà anche a coloro che si trovano attualmente nell'elenco B di potere finalmente accedere al contributo.

## **2.4 Previdenza**

I casi trattati nell'anno 2003 ed inizio 2004 che riguardano il campo della previdenza, i casi sottoposti alla nostra attenzione riguardano la vasta problematica correlata al trattamento pensionistico (che può riguardare pensioni di anzianità, inabilità, invalidità, vecchiaia, superstiti, trattamento minimo, pensione supplementare, assegno sociale, pensione invalidi civili) e contributivo (relativo ai lavoratori dipendenti, artigiani, commercianti, casalinghe, rendita vitalizia, ricongiunzione, contributi da riscatto e volontari).

Il nostro ufficio interviene principalmente al fine di verificare con l'ente competente l'esatta liquidazione nel pagamento delle pensioni, sia di quelle che hanno natura previdenziale che di quelle di natura assistenziale. Molto spesso infatti

l'ente erogatore non fornisce con sufficiente trasparenza e chiarezza tutte le "voci" ed i relativi importi che devono necessariamente essere riportati, ad esempio, per il calcolo della pensione o per la determinazione dei contributi.

L'ufficio si è attivato, svolgendo anche un'azione di monitoraggio vero e proprio sui singoli casi, non solo per tutti i problemi relativi alle pensioni, ma anche per quelli inerenti ai pagamenti delle prestazioni a sostegno del reddito come ad esempio, le indennità di disoccupazione, per malattia, maternità, cassa integrazione, il trattamento di fine rapporto e di quelle che agevolano coloro che hanno redditi modesti e famiglie numerose ( l'assegno per il nucleo familiare, gli assegni di sostegno per la maternità e per i nuclei familiari concessi dai Comuni). In alcuni casi l'ufficio è intervenuto per richiedere all'ente previdenziale di :

- sottoporre l'istante alle visite mediche per l'accertamento dell'invalidità e dell'inabilità;
- sottoporre l'istante a visite mediche per le cure termali;
- emissione dei modelli di certificazione fiscale.

In altri ha preso contatti con l'ente per comunicare al cittadino quali fossero le scadenze di pagamento della pensione, le modalità di riscossione della stessa presso gli sportelli postali o bancari; la scelta del sistema preferito, da indicare al momento della domanda di pensione, nonché la risoluzione dei problemi relativi alla lettura del modello CUD. necessario per la presentazione della denuncia dei redditi che l'Inps spedisce ogni anno ai pensionati.

## **2.5 La tutela degli immigrati**

### *2.5.1 La regolarizzazione introdotta dalla Legge n.222 del 9.10.2002*

Le procedure di regolarizzazione, come previsto dalla legge, si sono concluse con la sottoscrizione presso l'UTG – sportello unico immigrati – del contratto di soggiorno. Come durante le precedenti esperienze di applicazione di normative di sanatoria, l'ufficio ha assistito gli utenti nella compilazione delle domande ed ha chiesto informazioni in caso di ritardo nelle convocazioni. Abbiamo potuto verificare che in alcuni casi, la mancata convocazione era dipesa dal fatto che il provvedimento prefettizio di diniego di regolarizzazione, non era stato comunicato al diretto interessato. Essendo il datore di lavoro il sottoscrittore dell'istanza, infatti, la notifica del provvedimento a quest'ultimo, ha fatto presumere che anche il lavoratore ne fosse a conoscenza. In questi casi, per consentire al lavoratore di essere rimesso in termini per l'eventuale presentazione del ricorso, si è dovuto metterlo in condizione di provare la mancata conoscenza del provvedimento.

Il numero imponente delle regolarizzazioni registrato nel 2003, ha portato ad un'incidenza percentuale della popolazione immigrata di circa il 5% a livello nazionale, un valore che ci avvicina a quei paesi europei che conoscono il fenomeno migratorio da molto più tempo.

Tra le domande di regolarizzazione, quelle presentate da cittadini dell'Europa dell'est sono state 414.752, più del 60% del totale. Seguono l'Asia Centro

Meridionale e Orientale ( 93.688 domande), l'Africa del Nord (86.351), l'America Latina (72.457) e quindi l'Africa Occidentale (31.140). Gli altri paesi dell'Africa subsahariana totalizzano meno di 4.000 domande. Con la sanatoria i cittadini dell'Europa dell'est regolarmente presenti in Italia sono aumentati addirittura dell'89,4%, i latino-americani del 56,5%, quelli provenienti dall'Asia Centro Meridionale del 39, 2%, gli altri del 33% circa. Abolito lo sponsor, l'Italia non ha ancora recepito la normativa comunitaria che prevede un permesso di soggiorno per la ricerca di lavoro.

### 2.5.2 *Voto amministrativo*

Il dibattito istituzionale sulla estensione del voto amministrativo agli immigrati è decennale, da quando cioè fu ratificata, con la legge n.203 dell'8/3/1994, la Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale – fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992 – limitatamente ai capitoli A e B. Infatti, mentre l'Italia ritenne di aderire alla prescrizione di cui al capitolo B, che obbliga gli Stati aderenti alla istituzione di organi consultivi, volti a rappresentare i residenti stranieri a livello locale, la legge di ratifica non ebbe ad oggetto il capitolo C della convenzione, che prevedeva per ogni Paese l'impegno a concedere il diritto di voto e, se lo riteneva, di eleggibilità, alle elezioni locali di ogni residente straniero.

Il legislatore, non ratificando la convenzione *in parte qua*, escluse il voto amministrativo a favore degli stranieri, legittimando la sola previsione del c.d. "consigliere aggiunto". Peraltro, solo in tempi recenti, almeno negli enti locali toscani, sono stati istituiti i Consigli degli stranieri con funzioni propositive nei confronti dei consigli e giunte comunali e provinciali e consultive (esprimono parere obbligatorio sulle proposte di deliberazione riguardanti le problematiche dell'immigrazione). Il presidente del Consiglio degli stranieri partecipa alle sedute dei consigli comunali e provinciali, con facoltà di parola ma senza diritto di voto.

La questione del voto agli immigrati verrà esaminata dalla Camera nel mese di giugno, dopo le elezioni. La decisione è stata presa nel marzo 2004 dalla conferenza dei capigruppo di Montecitorio.

### 2.5.3 *La Direttiva comunitaria 2003/86/CE del Consiglio dell'Unione Europea sul ricongiungimento familiare*

Da segnalare la Direttiva comunitaria in tema di ricongiungimento familiare che, nonostante faccia salve le disposizioni statali più favorevoli, nello stabilire uno *standard* segna comunque un passo verso una restrizione del diritto all'unità familiare. Fra le disposizioni limitative, spicca la facoltà data agli Stati membri di prevedere il diritto al ricongiungimento solo con i figli minori di anni 15. Per quanto riguarda le condizioni di esercizio del diritto al ricongiungimento familiare, si prevede: una sostanziale proroga *sine die* del termine – prima di 9 mesi – per l'esame della richiesta di ricongiungimento e la necessità di condizioni di

integrazione dei membri della famiglia. Inoltre, nella stesura definitiva della direttiva, invece dell'equiparazione fra la durata del permesso di soggiorno dei beneficiari del ricongiungimento e quella della persona ricongiungente, è previsto il rilascio del permesso per un solo anno.

Quelle illustrate sono condizioni che, se fatte proprie dagli Stati membri – che conservano comunque la facoltà di prevedere un trattamento più favorevole – consentiranno di fatto un esercizio solo marginale del diritto al ricongiungimento familiare.

A questo proposito il Coordinamento europeo per il diritto degli stranieri ha chiesto al Parlamento europeo di promuovere contro la direttiva ricorso alla Corte di Giustizia della U.E., sollevando due questioni. La prima di carattere sostanziale riguarda la presunta violazione dell'art.9 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che all'art.9 riconosce il diritto alla famiglia, come diritto fondamentale della persona umana; la seconda, di carattere procedurale, attiene invece al mancato rispetto dell'art. 67 della suddetta Carta che attribuisce al Parlamento europeo il potere-dovere di esprimersi sui testi in materia di asilo e immigrazione. In questo caso infatti il Consiglio avrebbe proceduto senza attendere il parere del parlamento.

## **2.6 Governo del territorio**

### *2.6.1 Urbanistica*

Il tipo di istanze presentate nel corso del 2003 nelle materie urbanistica e ambiente non presenta significative differenze rispetto alle richieste avanzate negli anni precedenti. In particolare, per quanto riguarda il settore "Urbanistica", le segnalazioni riguardano soprattutto problematiche attinenti alla pianificazione territoriale, alla disciplina della viabilità vicinale, a provvedimenti autorizzatori, alla realizzazione di infrastrutture pubbliche.

Con riferimento a questo settore, una particolare menzione merita il problema dell'applicabilità in Toscana delle norme sul nuovo condono edilizio, di cui al d.l. 30 settembre 2003, n. 269 (convertito in L. 24 novembre 2003, n. 326). I quesiti posti con maggiore frequenza sono quelli relativi alla sospensione dei procedimenti amministrativi di carattere sanzionatorio, nonché alla possibilità di presentare, alla luce della legislazione emanata dalle singole Regioni, domande di sanatoria per le opere abusive realizzate. In attesa di conoscere l'esito del giudizio dinanzi alla Corte Costituzionale, un importante chiarimento è intervenuto con la circolare illustrativa della L.R. 4 dicembre 2003, n. 55, adottata con deliberazione della G.R. n. 32 del 26 gennaio 2004, che ha ribadito la non applicabilità in Toscana delle disposizioni contenute nella L. n. 326/2003. In particolare, posto che la normativa statale ha introdotto una disciplina transitoria in attesa dell'emanazione della normativa regionale e che la regione Toscana ha già provveduto a regolamentare la materia adeguandosi ai principi contenuti nel d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico sull'edilizia), la normativa di riferimento è costituita dalla L.R. n. 52/1999, che prevede forme di sanatoria amministrativa per le opere abusive conformi agli strumenti urbanistici.

Sotto tale profilo, la circolare chiarisce che l'unica sanatoria ammessa in Toscana è quella prevista dall'art. 37 della L.R. n. 52/99, ove è sancito il criterio della doppia conformità del manufatto edilizio (sia alla disciplina urbanistica vigente al momento della realizzazione sia a quella vigente al momento della presentazione della domanda). Di particolare interesse è altresì la precisazione che, diversamente da quanto previsto dalla legge statale che, per alcune tipologie di illecito (nuove costruzioni, sostituzioni edilizie, ristrutturazioni urbanistiche), ammette la possibilità di sanatoria, in Toscana ciò non è previsto, fatta salva la possibilità di ottenere l'estinzione dei reati commessi in occasione della realizzazione degli illeciti edilizi.

In sintesi, la circolare stabilisce, tra gli altri, due principi di fondamentale importanza:

- il condono edilizio non trova applicazione in Toscana, tranne che per gli aspetti relativi al pagamento dell'oblazione;
- i Comuni devono proseguire nell'attività di vigilanza e di repressione degli abusi edilizi senza nessuna interruzione. Sotto tale profilo, peraltro, si è registrata da parte di alcune amministrazioni locali qualche forma di resistenza.

Nonostante la Regione Toscana sia intervenuta per chiarire la disciplina della materia, permane una situazione di diffusa incertezza sulla individuazione della normativa applicabile, testimoniata dai numerosi quesiti posti al Difensore civico. In attesa di conoscere la posizione della Corte Costituzionale in merito, sono state fornite indicazioni orientate ad un prudente apprezzamento della situazione, anche in considerazione del fatto che, a fronte della presentazione della domanda di condono e ferma restando l'estinzione delle fattispecie di reato, la non ammissibilità della sanatoria amministrativa potrebbe comportare l'adozione, da parte dei Comuni, di provvedimenti sanzionatori, compresa la demolizione delle opere abusive.

## 2.6.2 *Ambiente*

In stretta connessione con la materia urbanistica si pongono le problematiche relative alla tutela dell'ambiente e del paesaggio, con particolare riferimento agli effetti che le scelte di pianificazione del territorio producono sul mantenimento di un equilibrato rapporto tra esigenze produttive e protezione delle risorse naturali. L'intima connessione fra tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e governo del territorio, inteso come pianificazione degli usi urbanisticamente ammissibili del suolo ha determinato sul piano normativo la necessità di considerare gli equilibri ecologici come fattori in grado di orientare e, per così dire, ritmare la pianificazione degli usi del suolo. Peraltro, questo modello normativo appare in linea con la più recente giurisprudenza della Corte Costituzionale sulla nozione della materia "ambiente e tutela dell'ecosistema", affidata dal nuovo art. 117, comma 1, della Cost. alla competenza esclusiva dello Stato, da intendersi non come settore materiale vero e proprio, ma come valore costituzionale in grado di permeare di sé altri settori materiali.

Il tema è di grande attualità e la forte attenzione della società verso tutti i provvedimenti che in modo più o meno diretto incidono sull'utilizzo corretto del

territorio alimenta una domanda di controllo sulla corretta realizzazione degli interventi, prima ancora che la loro contestazione. La compatibilità, talvolta difficile, tra attività produttive e tutela delle risorse naturali rappresenta un elemento di criticità soprattutto quando coinvolge interessi di singoli e di collettività non di rado in conflitto tra di loro. In questo contesto è compito del Difensore civico vigilare al fine di assicurare un sostanziale bilanciamento delle esigenze rappresentate, ed in questo senso è opportuno distinguere le istanze proposte da singoli cittadini, interessati ad evitare la lesione di interessi privati, dalle segnalazioni provenienti da comitati ed associazioni, in qualità di enti esponenziali di interessi diffusi.

Fra il primo tipo di istanze rientrano soprattutto quelle dirette a verificare il rispetto delle norme a tutela degli inquinamenti, con particolare riferimento ai disagi connessi alla vicinanza di attività rumorose ed alla presenza di impianti di radiotrasmissione. Tra i fenomeni di inquinamento acustico è opportuno distinguere ulteriormente quelli riconducibili a rapporti tra privati, come ad esempio quelli provocati dall'esercizio di attività commerciali in zona residenziale, da quelli che coinvolgono gli interessi di una fascia più ampia della popolazione. Ci si riferisce in questo caso soprattutto ai disagi provocati dal traffico veicolare e dal trasporto ferroviario. Si tratta di situazioni in cui appare estremamente difficile trovare una soluzione efficace e tempestiva, dal momento che le strategie degli Enti gestori sono tutte impostate su tempi medio lunghi. Per quanto riguarda il rumore provocato dal trasporto ferroviario, le istanze presentate negli ultimi anni nei confronti delle Ferrovie dello Stato rappresentano un dato significativo. Pur a fronte di una manifesta sensibilità dell'Ente per le problematiche segnalate, le soluzioni individuate non possono quasi mai essere realizzate nel breve periodo, in quanto rinviano all'attuazione dei piani di intervento per il contenimento e l'abbattimento del rumore, definiti sulla base delle priorità individuate in sede di programmazione. A questo proposito si deve dar conto della sottoscrizione, nel maggio del 2003, di un Protocollo di Intesa tra il Gruppo ferrovie dello Stato ed i Ministeri dell'ambiente, delle Infrastrutture e dei Trasporti, diretto ad accelerare l'attuazione degli interventi per la riduzione delle emissioni sonore prodotte dal traffico ferroviario, anche anticipando i tempi previsti dalle normative vigenti. È ora all'esame delle Regioni e degli Enti locali il "Piano di risanamento acustico" predisposto dalle Ferrovie dello Stato.

In tema di inquinamento elettromagnetico, le segnalazioni sembrano riconducibili soprattutto all'incertezza sulle conseguenze che nel lungo periodo potrebbero essere causate da una prolungata esposizione a campi elettromagnetici, fenomeno frequente nei casi di infrastrutture di radiotrasmissione installate nelle immediate vicinanze delle abitazioni. Si deve anche registrare l'insoddisfazione del coordinamento dei comitati toscani contro l'elettrosmog nei confronti della nuova legge regionale, ritenuta non conforme alle indicazioni espresse dalla Corte Costituzionale in merito al principio di precauzione. I comitati contestano, in particolare, l'accoglimento del valore soglia di 6 volt per metro fissato dalla normativa statale e l'abbandono dell'obiettivo (ben più ambizioso) di qualità individuato nel 2002 dal Consiglio regionale (quantificato in un valore di attenzione di 0,5 volt per metro).

Di particolare interesse è anche la problematica relativa alla bonifica dei siti inquinati di cui all'art. 17 del d.lgs. n. 22/1997, soprattutto con riferimento



all'individuazione del soggetto che è chiamato ad intervenire per ripristinare i limiti di accettabilità della contaminazione dei suoli, agli obblighi del responsabile dell'episodio di inquinamento, nonché del proprietario del sito contaminato, alla diversa tipologia di interventi che devono essere attuati, alla applicabilità della disciplina anche ai fenomeni di inquinamento avvenuti prima dell'entrata in vigore della normativa di settore.

Dobbiamo infine sottolineare che in molti casi la segnalazione al Difensore civico in materia di tutela dell'ambiente prescinde da una specifica valutazione delle competenze, tendendo soprattutto a sollecitare una maggiore riflessione ed a richiamare l'attenzione intorno a temi di generale interesse. È il caso, ad esempio, delle verifiche richieste in merito alla Valutazione di Impatto Ambientale effettuata in occasione della realizzazione di opere pubbliche per le quali non sempre vengono correttamente seguite le procedure previste dalla legge. Ma è anche il caso delle istanze dirette a conoscere le conseguenze ed i rischi che un determinato intervento può generare sul paesaggio e sulla conservazione delle risorse naturali. In tutte queste ipotesi è dunque prioritario monitorare le azioni dei soggetti istituzionalmente competenti per la definizione del procedimento, soprattutto al fine di garantire l'effettività dei diritti di partecipazione delle associazioni e dei comitati di cittadini, consentendo a questi ultimi di portare il loro contributo conoscitivo nel corso dell'istruttoria e di evitare l'insorgere di contenzioso.

### *2.6.3 Edilizia residenziale pubblica*

In questo settore lo scioglimento delle ATER, con il trasferimento della proprietà degli alloggi ai Comuni e dell'attività di gestione alle nuove società costituite allo scopo (CASA Spa) ha comportato una diversa qualificazione giuridica degli Enti gestori, non più aziende regionali ma società collegate alle amministrazioni locali. Questo ha determinato un maggior coinvolgimento della difesa civica locale nell'esame delle segnalazioni relative alle attività di manutenzione ordinaria e straordinaria degli alloggi, all'accertamento dei redditi ed alla determinazione del canone, oltre che alla valutazione delle controversie relative alle procedure di vendita degli immobili ed alle modalità di calcolo del prezzo di cessione. Proprio quest'ultima problematica presenta profili di particolare complessità tanto da aver reso opportuna una riflessione sulla corretta interpretazione delle norme regolatrici della materia, per evitare applicazioni difformi ed assicurare parità di trattamento di situazioni analoghe. Il prezzo di cessione dell'alloggio, calcolato moltiplicando per cento la rendita catastale ed applicando alla cifra così ottenuta alcune variazioni determinate in base alla vetustà dell'immobile ed ai lavori di manutenzione straordinaria effettuati sullo stesso, può subire ulteriori variazioni in funzione di quanto previsto dal Regolamento di utenza, approvato dalla Giunta Regionale della Toscana. Al fine di garantire equità di trattamento per la dismissione di alloggi di eguali dimensioni è stata introdotta una disposizione di natura derogatoria che impone all'Ente gestore di non tener conto, ai fini del computo del prezzo di vendita, dell'eventuale riduzione di consistenza catastale derivante dalle modificazioni apportate dall'assegnatario. La concreta applicazione della norma ha evidenziato tuttavia difficoltà di natura interpretativa,

dal momento che attraverso interventi di ristrutturazione edilizia è possibile modificare la distribuzione degli ambienti abitativi senza alcuna riduzione del numero dei vani considerati per la determinazione della rendita catastale. Nella sostanza, l'Ente gestore si trova a dover scegliere se privilegiare il dato formale ovvero cercare di garantire l'applicazione di parametri unitari per la dismissione del patrimonio immobiliare. Al momento della stesura della presente relazione il quesito è all'esame della Giunta regionale.

## **2.7 Commissari ad acta**

### **Il controllo sostitutivo alla luce della recente giurisprudenza della Corte Costituzionale**

Tra la fine del 2003 ed i primi mesi del 2004 la Corte Costituzionale in più di una occasione ha avuto modo di affrontare il tema dell'esercizio dei poteri sostitutivi in caso di omissione di atti obbligatori per legge da parte degli Enti locali, con particolare riferimento a quelli attribuiti al Difensore civico regionale.

La Corte ha in tal modo fatto chiarezza sul potere di sostituzione, definendo una serie di principi di diritto elaborati alla luce dei nuovi rapporti tra i diversi livelli istituzionali così come ridisegnati con la revisione del titolo V della Costituzione. È stata affrontata in primo luogo la questione relativa alla possibilità – per le Regioni – di disciplinare con propria legge ipotesi di intervento sostitutivo nonché di attribuire il relativo potere a soggetti diversi dagli organi statali di governo. La problematica, che prende le mosse da una presunta totale parificazione che sarebbe stata sancita dall'art. 114 della Cost., ha trovato infine soluzione con la sentenza n. 43 del 20 gennaio 2004, successivamente ripresa nelle sentenze n. 69, 70, 71, 72, 73 con formulazioni confermativo del precedente disposto. Nella fattispecie il contenzioso aveva ad oggetto una disposizione della legge regionale del Veneto recante il Testo Unico delle leggi regionali in materia di turismo, nella parte in cui veniva disciplinata una fattispecie di intervento sostitutivo regionale nei confronti degli enti locali che non avessero provveduto, entro un termine definito, all'adeguamento degli strumenti urbanistici.

La questione di legittimità costituzionale era stata sollevata in riferimento agli articoli 114, 117 e 120 della Cost., quest'ultimo nella parte in cui, nell'attribuire al Governo il potere di sostituirsi ad organi delle Regioni, delle Città metropolitane delle Province e dei Comuni, impone una riserva di legge per la definizione delle procedure necessarie a garantire *"...che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione"*. Riserva di legge che, ad avviso del Governo, avrebbe dovuto realizzarsi esclusivamente con un atto di normazione primaria dello Stato con esclusione di un analogo potere per le Regioni di dettare norme al riguardo. Nello stesso modo sarebbe dovuto spettare al solo Governo l'esercizio del potere sostitutivo nei confronti degli organi degli Enti locali, escludendo ancora una volta la titolarità del potere in capo ad organi regionali o comunque ad organi individuati in leggi regionali. La posizione sostenuta dal Governo era diretta ad escludere che alle Regioni potesse essere riconosciuto un

ruolo attivo per la disciplina dei casi di sostituzione amministrativa ordinaria nelle materie di propria competenza.

La Corte, nel dichiarare infondata la questione di legittimità costituzionale, ha qualificato come *straordinario* il potere sostitutivo riconosciuto al Governo dall'art. 120 Cost., con ciò confermando, anche a seguito della riforma del titolo V, l'esistenza di una competenza normativa delle Regioni per la disciplina del potere sostitutivo nei confronti degli Enti locali. Si richiama, per brevi cenni, l'iter argomentativo seguito dalla Corte Costituzionale per giungere alla decisione finale.

È in primo luogo ricordata l'importanza di individuare un chiaro fondamento costituzionale per l'attribuzione di poteri di natura sostitutiva ad organi diversi da quelli ordinariamente competenti, in quanto l'esercizio di tale funzione determina una compressione dell'autonomia dell'organo titolare del potere. Principio valido già nel precedente sistema, ispirato al criterio del parallelismo delle funzioni, nel quale un potere sostitutivo della Regione nei confronti degli Enti locali poteva fondarsi solo su leggi regionali di delega o di conferimento di funzioni, ma che è confermato anche nella nuova architettura costituzionale, ispirata al principio di sussidiarietà. Partendo dal presupposto che le funzioni degli Enti locali devono comunque trovare definizione in una legge, statale o regionale, la Corte conclude nel senso che l'eventuale individuazione di un potere sostitutivo diretto a garantire il perseguimento degli interessi unitari in caso di omissione di un atto obbligatorio deve essere affidato al legislatore competente per materia.

La Corte Costituzionale ha riconosciuto dunque carattere "straordinario" ed "aggiuntivo" all'intervento sostitutivo previsto dal secondo comma dell'art. 120 Cost., connesso all'esigenza di garantire in ogni caso, ed indipendentemente dall'attribuzione della competenza amministrativa definita per l'esercizio della relativa funzione, la tutela di interessi di particolare rilevanza, interessi del resto espressamente richiamati dalla stessa norma (mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria, pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, tutela dell'unità giuridica o economica con particolare riferimento alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali).

La fattispecie prevista all'art. 120 Cost. non esaurisce ogni ipotesi di potere sostitutivo lasciando inalterata la possibilità che altre forme di intervento possano essere disciplinate dalla legislazione nazionale e regionale anche attribuendo ad organi diversi dallo Stato il potere di rimuovere situazioni di inerzia in riferimento ad adempimenti previsti come obbligatori dalla legge.

Pertanto, pur riconoscendo validità all'assunto che interpreta il richiamo alla legge contenuto nel secondo comma dell'art. 120 Cost. come riserva solo statale, la Corte conclude riconoscendo che differenti ipotesi di controllo sostitutivo – non di carattere straordinario – possano essere definite con legge regionale in riferimento a casi di inerzia o di inadempimento di organi di enti locali, sempre al fine di garantire la tutela degli interessi unitari. È, in qualche misura, il necessario contrappeso ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza che, per essere funzionali, impongono una continua verifica non solo dell'allocazione della funzione ma anche dell'effettivo esercizio della stessa.

Un primo elemento è dunque stato chiarito: il legislatore regionale ha la possibilità di prevedere ipotesi di nomina di un commissario ad acta per superare

ritardi ed omissioni nel compimento di atti obbligatori per legge di competenza degli enti locali.

Ciò posto, si è reso necessario definire anche sotto il profilo soggettivo la compatibilità delle norme attributive del potere con i parametri costituzionali di riferimento. In questo contesto si inserisce la decisione della Corte Costituzionale (sentenza n. 112 del 25 marzo 2004) con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge regionale delle Marche n. 10 del 24 luglio 2002, recante misure urgenti in materia di risparmio energetico e contenimento dell'inquinamento luminoso. La disposizione in oggetto attribuiva al Difensore civico regionale il compito di nominare un commissario ad acta nel caso in cui le amministrazioni comunali avessero ritardato od omesso di compiere gli atti obbligatori previsti dalla medesima legge.

La Corte, richiamando la propria recente giurisprudenza in tema di controlli sostitutivi (con particolare riferimento alle sentenze n. 43 e 69 del 2004), ha accolto le censure proposte dal Governo ed ha nuovamente definito i limiti del potere sostitutivo regionale nel sistema del titolo V della Costituzione. Nell'occasione è stato ulteriormente esplicitato uno dei presupposti individuato dalla Consulta (da ultimo con sentenza n. 313 del 2003) per l'attribuzione della titolarità del potere in oggetto: il potere sostitutivo, per lo spostamento eccezionale di competenze che determina e per l'incidenza diretta su enti politicamente rappresentativi deve essere esercitato da un organo di governo della Regione o almeno sulla base di una sua decisione, e non invece da apparati amministrativi. La Corte conclude quindi affermando che *"...in questa categoria non rientra certo la figura del difensore civico regionale che, indipendentemente da ogni qualificazione giuridica, è generalmente titolare di sole funzioni di tutela della legalità e della regolarità amministrativa, in larga misura assimilabili a quelle di controllo...si tratta quindi essenzialmente di un organo [...] preposto alla vigilanza sull'operato dell'amministrazione regionale con limitati compiti di segnalazione di disfunzioni amministrative, al quale non può dunque essere legittimamente attribuita, proprio perché non è un organo di governo regionale, la responsabilità di misure sostitutive che incidono in modo diretto e gravoso sull'autonomia costituzionalmente garantita dei comuni"*.

La politicità della valutazione che è alla base dell'intervento sostitutivo impone, ad avviso della Corte e per la necessità di rispettare l'autonomia degli Enti locali, che le scelte relative ai criteri ed ai modi della sostituzione siano affidate ad un organo di governo. Principio che potrà trovare ulteriore specificazione da parte della Consulta, eventualmente distinguendo tra sostituzione nel compimento di atti di governo ovvero di atti di pura amministrazione (come ad esempio, il rilascio di una concessione edilizia)

Si è posto il problema di definire le conseguenze che tale decisione produce sull'attività dei Difensori civici, sia in riferimento ai procedimenti in corso che in relazione a quelli di futura attivazione. Per un verso, in effetti, la dichiarazione di illegittimità costituzionale comporta l'automatica caducazione della sola norma oggetto di gravame e non anche di tutte quelle altre disposizioni, sia nazionali che regionali che disciplinano fattispecie di controllo sostitutivo attribuite al Difensore civico. D'altra parte il principio di diritto espresso dalla Consulta appare sufficientemente chiaro e di generale applicazione.

La riflessione intervenuta sulla materia suggerisce di ritenere legittima la prosecuzione dell'attività in corso sino a quando non interverrà una eventuale nuova decisione della Corte Costituzionale ovvero una espressa modifica dei testi legislativi di riferimento. L'esercizio del potere sostitutivo da parte del Difensore civico si fonda su disposizioni vigenti, la cui violazione comporterebbe una diretta responsabilità dei funzionari che dovessero rifiutare il compimento un atto del proprio Ufficio.

E' ragionevole concludere nel senso che il principio di diritto enunciato dalla Corte Costituzionale non produce un effetto immediato né sulle disposizioni contenute nel TUEELL (art. 136) né sulle previsioni delle leggi regionali che attribuiscono al Difensore civico regionale ed ai Difensori civici locali il potere di nominare un commissario ad acta per i casi di ritardo od omissione di atti obbligatori per legge. A fronte di una possibile impugnazione degli atti posti in essere in adempimento delle disposizioni sopra citate, qualora la Corte dovesse dichiarare l'illegittimità di una o più norme di legge, gli effetti della decisione si produrrebbero a far data dalla pubblicazione della sentenza e non comporterebbero responsabilità per gli atti posti in essere in ottemperanza alle previsioni di legge.

Il legislatore regionale, naturalmente, sarà chiamato a riflettere sulle conseguenze che il principio di diritto enunciato dalla Corte potrà determinare sulla normazione vigente, valutando la possibilità di intervenire spontaneamente per assicurare l'adeguamento della legislazione regionale ai parametri di riferimento costituzionale definiti con le recenti decisioni.

## **2.8 Servizi pubblici**

### *2.8.1 Trasporti pubblici*

Nel corso dell'anno abbiamo ricevute numerose proteste da parte dei viaggiatori toscani e in particolare di quelli pendolari, che per raggiungere la sede di lavoro si servono quotidianamente di treni a bassa percorrenza, privi di ogni comfort. Sono stati segnalati disservizi d'ogni genere: quelli relativi ai ritardi e ad al sovraffollamento delle carrozze sono i più numerosi. Tra le segnalazioni più frequenti ricordiamo quelle relative a treni che viaggiano con 1 o 2 carrozze vuote, in qualche caso ufficialmente dichiarate guaste, mentre parte dei viaggiatori non trova posto a sedere e resta in piedi. Numerose sono anche le lamentele sulle condizioni igieniche delle carrozze e delle sale d'attesa, sulla mancanza di riscaldamento in inverno e di aria condizionata in estate, sugli altoparlanti che non funzionano, sulla carenza di personale che informi su emergenze e ritardi.

Si avverte, palpabile, la delusione nei confronti di un servizio che incide in modo determinante sui ritmi di vita delle persone. Nel corso dell'anno, i quotidiani nazionali e locali hanno dato ampio spazio alle inefficienze del trasporto ferroviario, riportando con frequenza allarmante notizie di ritardi e disservizi. In qualche caso è stato necessario addirittura l'intervento delle forze dell'ordine per sedare la protesta di alcuni cittadini esasperati che viaggiavano su treni regionali affollati fino all'inverosimile. Il problema dei ritardi poi innesta specialmente per i pendolari,

tutta una serie di altre conseguenze negative, per così dire a catena, a cominciare dalla dilatazione abnorme dei tempi di percorrenza, che si verifica quando un ritardo anche modesto, fa saltare la coincidenza successiva. Al riguardo, il Difensore civico ha suggerito all'Assessore ai Trasporti l'introduzione di crediti determinati dai minuti di ritardo accumulati nel corso del mese da sottrarre al costo dell'abbonamento successivo, allo scopo di indennizzare parzialmente il lavoratore che si imbatte in queste evenienze. A titolo esemplificativo, dalle istanze che ci sono state trasmesse, si apprende che troppo spesso si trascorrono quasi 3 ore in treno per andare e tornare da Rufina a Firenze. Al problema della lentezza del collegamento, si aggiunge spesso anche quello della mancanza di "un confort minimale", dal momento che viaggiare in piedi in carrozze sovraffollate, non climatizzate e sporche, mal si concilia con l'idea di un trasporto pubblico "al servizio dell'utenza", che di quei servizi fruisce e per i quali è contribuente. Molti utenti, non a torto, lamentano che i prezzi sono maggiorati, rispetto al servizio offerto, che dovrebbe assicurare - quanto meno - il rispetto dell'orario di partenza e di arrivo. In tale contesto spesso Trenitalia ha asserito invece che vi è stato un miglioramento del servizio. Purtroppo, dalle segnalazioni dei cittadini e dai dati in nostro possesso si è riscontrata invece una situazione fortemente critica. Certamente esasperare i toni è improduttivo, ma minimizzare i problemi esistenti o negarne l'evidenza genera rassegnazione in alcuni utenti, malumore in altri. Le critiche e le contestazioni dovrebbero piuttosto sollecitare un maggiore impegno per il miglioramento della qualità del servizio, che deve essere in grado di garantire all'utenza su treni puliti, puntuali e non sovraffollati.

### 2.8.2 Servizi idrici

Decisamente in crescita le proteste degli utenti, soprattutto a causa dell'addebito del nuovo deposito cauzionale. Moltissime le persone che infatti hanno interpellato il Difensore civico per chiedere spiegazioni sulle fatture pervenute da Publicacqua, nelle quali è presente l'addebito del deposito cauzionale nonostante che quello versato al precedente gestore non sia stato restituito nella maggioranza dei casi. A tale proposito è da dire che la domiciliazione bancaria non è condizione sufficiente ad esentare dal versamento della cauzione, in quanto il Regolamento del servizio idrico integrato specifica che il deposito cauzionale viene calcolato per ogni unità immobiliare ed è dovuto da tutte le utenze: è il caso non infrequente di chi abita in un condominio. E' stato obiettato al riguardo che pare venuta determinandosi una sostanziale disparità di trattamento che si fonda sulla circostanza di abitare o no in un condominio, persino a nulla rilevando che ciascun utente abbia una propria domiciliazione bancaria. La *ratio* della disposizione è di voler garantire il Gestore dall'eventuale insolvenza dell'utente e dunque non si capisce la logica che nega la facoltà in questione, posto che l'Azienda ha i persuasivi strumenti della messa in mora e della sospensione del servizio, per tutelare i propri diritti. Fra i problemi che vengono segnalati con maggiore frequenza ci sono quelli relativi alla scarsa trasparenza e chiarezza delle bollette. Altro problema lamentato è quello dei ritardi nelle letture, che secondo alcuni utenti vengono effettuate a scadenze superiori al termine massimo di sei mesi previsto dal Regolamento del

Servizio idrico integrato. Questo ha determinato in alcuni casi fatturazioni di importo elevato a causa dell'applicazione di scaglioni tariffari più elevati. Inoltre è stato lamentato il mancato rispetto della Carta dei Servizi in alcuni punti essenziali, senza che per questo l'utente sia stato indennizzato in alcun modo.

Da segnalare l'istituzione della Commissione mista conciliativa, di cui fa parte il Difensore civico, alla cui attenzione verranno sottoposti i reclami degli utenti rispetto a singole questioni. In considerazione poi del crescente interesse dei cittadini verso un servizio che mai come adesso è stato avvertito di rilevanza essenziale, è stato istituito un gruppo di lavoro per avviare un confronto approfondito e più ampio, che affronti pure ogni aspetto, quale il rimborso automatico nei casi di interruzione del servizio, il rapporto con le ditte lettriste, la quota fissa, il parametro del numero dei componenti il nucleo familiare. A quest'ultimo proposito, è stata fatta presente la necessità di prevedere un sistema tariffario che introduca il numero dei componenti il nucleo familiare tra le variabili che influiranno sul criterio di determinazione della tariffa. L'AATO 3 si è detta favorevole all'introduzione di tale modifica, la cui attuazione è prevista prossimamente.

In aumento sono state le proteste legate alla non potabilità dell'acqua (specie nella provincia di Arezzo, dove gestore è Nuove Acque) ed assai frequenti – complice la abnorme calura estiva - quelle relative alla scarsità di essa, che ha infatti costretto in tante località nel periodo estivo a fare ricorso all'autobotte per i rifornimenti. In alcuni casi non sono stati indicati all'utenza i tempi e le modalità con cui si intendesse ovviare alla scarsità di acqua e alla sua torpidità. Il protrarsi di queste situazioni rende incomprensibili le disposizioni contenute nelle diverse Carte dei servizi, laddove si legge che i Gestori si impegnano ad erogare un servizio continuo, regolare e senza interruzioni mentre alla voce rimborsi, la previsione di indennizzi irrisori appare davvero inadeguata rispetto al disservizio causato.

Troppe volte il servizio offerto non è stato all'altezza delle aspettative. All'incremento dei costi registrati infatti non ha corrisposto un analogo innalzamento della qualità del servizio offerto. E' pertanto necessario che il ruolo svolto dalle AATO recuperi in incisività sia sul versante della programmazione che su quello del controllo. Insufficiente sembra anche l'attenzione dedicata al problema delle perdite, che la rete idrica toscana registra nell'ordine del 40% ed a quello delle perdite occulte.

### *2.8.3 Servizi telefonici*

Perdura la difficoltà degli utenti nel colloquiare con Telecom. Le lamentele degli utenti convergono nel denunciare la mancanza di una persona responsabile cui far capo, anche dopo aver contattato il servizio 187 che fornisce risposte non omogenee. Sarebbe opportuno che ciascun abbonato di un'area geografica potesse, per la denuncia di eventuali disservizi, far riferimento ad un unico funzionario, responsabile della gestione del relativo procedimento. Di fatto, invece, i tempi necessari per venire a capo dei problemi si allungano e questo genera disorientamento negli utenti che non hanno punti di riferimento cui potersi affidare.

Prova ne sia il fatto che solo una minima parte delle note inviate dal Difensore civico alla Telecom hanno avuto riscontro.

#### *2.8.4 Servizi postali*

Più frequenti che in passato sono state le istanze che hanno riguardato le Poste Italiane. E' stata generalmente lamentata una insufficiente informazione allo sportello relativamente ad alcuni servizi offerti, anche di natura finanziaria. Si sono così registrate delle proteste che hanno investito la spedizione di soldi all'estero (pervenuto un importo minore a quanto inizialmente concordato), la reiterata mancata consegna di un pacco (senza che per questo fosse consegnato l'avviso di giacenza previsto), la vendita di obbligazioni senza una corretta informazione all'utente (che solo al momento del rimborso ha compreso che la anticipata vendita dei titoli comportava una perdita economica non indifferente). Al di là del fatto che l'errore è sempre possibile e che il volume di traffico postale è enorme, spiace dover rilevare come il dato comune in tutte queste vicende sia rappresentato dall'atteggiamento scarsamente collaborativo delle Poste con gli utenti e con lo stesso ufficio del Difensore civico.

#### *2.8.5 Fornitura gas metano*

Un problema interessante sottoposto all'ufficio relativo alla somministrazione di gas metano è stato il mancato accoglimento della richiesta di rimborso, relativa all'aliquota IVA versata nella misura del 20% per ogni intero anno anziché, limitatamente al periodo estivo, nella misura ridotta del 10%, come la legislazione vigente prevede. Non è la prima volta che si lamenta l'errata applicazione dell'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto praticata dalle aziende erogatrici di gas metano. Com'è noto il DPR n.633/1972 stabilisce che l'aliquota IVA applicabile alle forniture di gas metano è del 10%, qualora questo sia usato per uso domestico per la cottura dei cibi e per la produzione di acqua calda. In realtà, le aziende erogatrici applicano indistintamente un'aliquota del 20%, come se i cittadini usassero tutto l'anno il gas metano soltanto per scaldarsi, cosa ovviamente del tutto improbabile, e non solo perché da aprile a ottobre l'uso del riscaldamento per mezzo di gas metano è vietato. La giustificazione addotta al riguardo è che in presenza di un unico contatore del gas non è possibile distinguere il consumo per cucinare e scaldare l'acqua da quello per il riscaldamento. L'impossibilità di operare una distinzione tra i diversi utilizzi non è però una giustificazione sufficiente a legittimare l'applicazione indistinta della maggiore aliquota, poiché rende inoperante la previsione di cui al DPR sopra citato, gravando le famiglie di una maggiore imposta espressamente non dovuta per legge anche quando, nel corso dell'estate, il metano consumato non può che essere logicamente (e per legge) destinato esclusivamente alla cottura dei cibi ed alla produzione di acqua calda. E' invece ragionevole ritenere che solo quando gli impianti di riscaldamento sono in funzione è praticamente impossibile quantificare i diversi utilizzi, per la mancanza di distinti contatori. Viceversa, nel periodo estivo, le necessità e i divieti di legge non



comportando un diverso utilizzo, non consentono di assoggettare quei consumi alla maggiore aliquota. Ciò che non persuade è il supporre un uso che in realtà non avviene e che neppure può determinare l'obbligo per l'utente di dotarsi di un secondo distinto contatore, ove volesse beneficiare dell'aliquota agevolata. Non dimentichiamo poi – dato spesso trascurato ma non del tutto irrilevante - che nel periodo invernale una grossa quota del metano erogato viene impiegata per cucinare e per l'acqua calda e che anche tale quota, seppure incontestata, è in pratica impropriamente assoggettata alla maggiore aliquota del 20%. Di recente, per un caso analogo, un giudice di pace ha fatto applicazione dei principi contenuti nel DPR menzionato disponendo che venisse effettuato un rimborso.

## 2.9 Pubblico impiego

Rispetto agli anni passati, vi è una conferma del *trend* crescente di richieste di intervento in materia di pubblico impiego: talvolta, anche dopo aver interessato le rappresentanze sindacali o in costanza di un procedimento dinanzi all'Autorità Giudiziaria, viene richiesto l'intervento del Difensore Civico regionale ritenendo che l'instaurazione di un rapporto diretto con l'Amministrazione interessata e la conseguente opera di persuasione e mediazione possano agevolare la definizione *extra* giudiziale della questione, in tempi ragionevoli; non pochi sono stati i casi in cui gli interessati hanno raggiunto una soluzione in via conciliativa, a seguito di un intervento dell'Ufficio volto a sciogliere problemi di ordine interpretativo.

Nonostante l'eterogeneità e la complessità della casistica presentata, tuttavia possiamo individuare almeno tre filoni di problemi che meritano particolare attenzione: quelli relativi alle prove selettive interne e ai concorsi pubblici, il trattamento economico del personale comandato ed il fenomeno del *mobbing*.

Le istanze inerenti le selezioni interne e i pubblici concorsi costituiscono ancora il numero prevalente di richieste di intervento: generalmente hanno come oggetto l'interpretazione restrittiva data dalla Commissione esaminatrice delle previsioni contenute nel bando, le irregolarità verificatisi durante lo svolgimento delle prove o nella valutazione dei titoli, l'insufficiente motivazione del giudizio finale. Le questioni sollevate risentono spesso anche della mancanza di una giurisprudenza uniforme in materia: questo avviene, per esempio, per l'individuazione del giudice competente nelle controversie in materia di selezioni interne, nonostante la sent. n. 194/2002 della Corte Costituzionale. Avviene con riferimento all'obbligo di motivazione del giudizio espresso dalla Commissione esaminatrice perché mentre secondo alcune recenti pronunce del Consiglio di Stato, il voto numerico soddisfa l'obbligo di motivazione, per il Tar Lombardia e per lo stesso Consiglio di Stato in altre sentenze (n. 2331 del 30/04/2003), il voto numerico sarebbe sufficiente nelle prove di abilitazione, dove manca una valutazione comparativa dei candidati, ma non invece nelle procedure selettive. Secondo questo indirizzo giurisprudenziale nelle procedure selettive è importante il raffronto fra le prove svolte dai diversi partecipanti ed è perciò necessario poter ricostruire l'iter logico della Commissione esaminatrice, allo scopo di far conoscere all'interessato il ragionamento seguito, dando certezza dei motivi posti alla base della valutazione.

In tutti questi casi l'Ufficio ha ricevuto una "moderata" collaborazione da parte delle Pubbliche Amministrazioni competenti, ma non sono mancati casi in cui sono state compiute delle correzioni che hanno inciso sulle graduatorie finali, oppure è stata prestata una maggiore attenzione nella predisposizione dei bandi e nella loro interpretazione, nonché nella redazione dei verbali di concorso garantendo così una maggiore trasparenza.

Una questione che ha riguardato un numero consistente di dipendenti è quella relativa alla corresponsione del trattamento economico accessorio in caso di personale comandato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze presso la Regione e altri Enti locali: secondo la normativa vigente, mentre il trattamento economico di base rimane a carico dell'ente di provenienza, quello accessorio e di conseguenza anche le relative ritenute previdenziali sono a carico dell'ente presso il quale il dipendente presta servizio. Questa interpretazione è confermata dall'art. 5 della Circ. 79 della Ragioneria Generale dello Stato che ha così posto la distinzione fra trattamento economico del personale comandato e trattamento economico del personale invece distaccato. Di conseguenza, in mancanza di accordi fra l'Amministrazione di provenienza e quella presso il quale il dipendente presta servizio in forza dei quali la seconda corrisponde alla prima quanto di propria competenza, in maniera tale che il Ministero dell'Economia e delle Finanze provveda poi alla corresponsione del trattamento economico complessivo, la Regione e gli altri Enti locali dovranno provvedere direttamente per quanto di loro spettanza.

Sempre più numerose sono le richieste di intervento (soprattutto da parte di lavoratrici) legate al fenomeno del *mobbing*, ovvero alle forme di pressione psicologica che viene esercitata sul posto di lavoro da parte dei colleghi; il fenomeno è sempre esistito, ma di recente viene prestata una maggiore attenzione in ragione delle ripercussioni innanzitutto nei confronti del mobbizzato per gli eventuali danni alla salute e all'equilibrio psichico e per il conseguente deprezzamento delle capacità e dell'immagine professionale. Tuttavia, danni di natura economica si verificano anche nell'ambiente di lavoro in ragione del calo di rendimento professionale e al sistema previdenziale durante i lunghi periodi di assenza dal lavoro per malattia o per la prematura uscita dal mondo del lavoro dovuta a prepensionamento, licenziamento o dimissioni. In materia, la giurisprudenza ha incominciato a intervenire sanzionando, tramite i meccanismi della responsabilità civile, particolari degenerazioni della condotta del *mobber* o solo alcuni degli strumenti adoperati da quest'ultimo, quali forme "surrettizie" di dequalificazione professionale o demansionamento. Negli anni più recenti, però, la giurisprudenza è pervenuta a considerare il *mobbing* come fenomeno unitario, come fattispecie specifica seppur non tipizzata dal legislatore. In tutti questi casi, ancora più difficile è l'intervento dell'Ufficio che può essere rivolto non a far ottenere un risarcimento per il danno patito, ma unicamente a trovare una soluzione nell'ambiente di lavoro in grado di ovviare al disagio del dipendente. Una disciplina in materia è auspicabile, anche in ragione di quanto affermato di recente dalla Corte costituzionale (sent. n. 359/2003) che ha sì dichiarato l'illegittimità costituzionale della l. r. Lazio n. 16/2002 (la prima in materia) per aver dato una definizione generale del fenomeno *mobbing* sulla cui base erano fondate tutte le altre singole disposizioni, dal momento che in ambiti di potestà concorrente le Regioni non possono dettare norme che vanno ad incidere sul terreno dei principi

fondamentali, tuttavia ha altresì affermato, confermando la giurisprudenza costante, che la mancanza di un'espressa, specifica disciplina statale contenente i principi fondamentali di una determinata materia di competenza legislativa concorrente non impedisce alle Regioni di esercitare i propri poteri in quanto, in ogni caso, tali principi possono e devono essere desunti dalla preesistente legislazione statale.

Infine, dobbiamo osservare come la recente riforma del mercato del lavoro ( l. n. 30/2003, la c.d. legge Biagi cui è stata data una prima attuazione con il d.lgs. n. 276/2003) che si propone di incrementare l'occupazione, aumentando la flessibilità del mercato del lavoro, in linea anche con gli orientamenti comunitari, pone non pochi problemi interpretativi.

Già alcuni interventi sono stati compiuti dall'Ufficio e verosimilmente, nel tempo, aumenteranno: basta pensare alla nuova disciplina sulla rete dei servizi pubblici e privati che accompagnano al lavoro. Fino alla riforma, solo il 4% dei rapporti di lavoro passava dai servizi per l'impiego, nati recentemente dal superamento del monopolio pubblico degli uffici di collocamento. Gli operatori privati erano rappresentanti quasi soltanto dalle agenzie che fornivano lavoro a tempo determinato. A seguito della riforma, operatori pubblici e privati, che dietro autorizzazione potranno svolgere attività di somministrazione del lavoro e di intermediazione, saranno collegati tra di loro da un sistema informatico che dovrebbe consentire, su tutto il territorio nazionale, di far incontrare domanda e offerta di lavoro: tuttavia, molti problemi di funzionalità del sistema potranno nascere prima che possa andare pienamente a regime.

## **2.10 Questioni tributarie**

Nel corso del 2003, per quanto concerne la materia tributaria, sono pervenute all'Ufficio numerose istanze alle quali ha fatto seguito l'intervento dell'Ufficio nei confronti dell'Amministrazione finanziaria statale, regionale e locale.

Fin da adesso è opportuno sottolineare che spesso il cittadino si è rivolto all'Ufficio nella speranza di ottenere risposte in tempi rapidi, certamente inferiori a quelli della giustizia tributaria, che ha tempi più lunghi e costi maggiori. Preme osservare che ove è stata fatta presente la volontà di voler intraprendere un ricorso, l'Ufficio si è adoperato al fine di comunicare all'istante l'esito dell'intervento prima della scadenza del termine previsto dalla legge, per cui la Commissione tributaria è stata adita soltanto ove effettivamente necessario.

Si ritiene opportuno segnalare altresì che anche i Difensori civici comunali si sono spesso rivolti all'Ufficio al fine di richiedere un parere su questioni particolarmente complesse, relative ai Tributi locali. In questi casi l'Ufficio ha reso il proprio parere e, ove la questione non fosse mai stata trattata in precedenza, l'ha inoltrata anche al competente Dipartimento del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Nello specifico, si rammenta la questione sollevata dal Difensore civico del Comune di Siena in merito alle modalità di invio del c.d. "avviso bonario" ai contribuenti della Tarsu in quanto la prassi del Comune di Siena non pareva conforme ai principi di trasparenza dell'attività amministrativa, quali risultano specificati con riferimento alla materia tributaria nel c.d. "Statuto dei contribuenti":

il principio della chiarezza (art. 7), della collaborazione e buona fede (art. 10) nei rapporti fra contribuente e amministrazione finanziaria. L'Ufficio, inoltre, considerata la novità della questione prospettatagli, si è rivolto anche all'Ufficio Federalismo Fiscale del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Restando nell'ambito della finanza locale, va rilevato che la maggior parte delle pratiche aperte dall'Ufficio in materia tributaria riguarda istanze avanzate nei confronti degli Uffici tributari comunali.

Al riguardo si osserva che la potestà regolamentare comunale prevista ai sensi dell'art. 52 del D.Lgs. n. 446/1997 non esula dal rispetto dei principi ora richiamati, con particolare riferimento a quello della semplificazione degli adempimenti in materia tributaria, come espressamente prevede l'art. 1, comma 4, dello Statuto. Sulla base di tale ragionamento, l'Ufficio ha spesso sostenuto la fondatezza dell'istanza, rilevando che il comportamento del Comune era lesivo dei diritti del Contribuente, come riepilogati nello Statuto sopra richiamato.

Analizzando più da vicino tali questioni, sicuramente hanno avuto rilievo preponderante - come negli anni passati - quelle in materia di ICI, con particolare riferimento agli aspetti relativi alla variazione del classamento e della rendita catastale degli immobili da parte dell'Agenzia del Territorio, nonché alle condizioni per beneficiare delle agevolazioni in termini di riduzione dell'aliquota e detrazioni.

Altre questioni tributarie poste all'Ufficio hanno avuto ad oggetto la Tarsu e l'Imposta comunale sulle pubblicità ed affissioni. In particolare, con riferimento alla Tarsu sono pervenute numerose istanze da parte di non residenti proprietari di immobili nel Comune di Firenzuola che hanno lamentato che per la determinazione della Tariffa con riferimento all'anno 2003 l'Amministrazione applicava un criterio presuntivo con riferimento al numero di componenti del nucleo familiare, non rispondente alla situazione effettiva. Il Difensore civico ha ottenuto la modifica del Regolamento comunale, nel senso che a partire dall'anno 2004 si terrà conto del numero reale dei componenti il nucleo familiare.

Con riferimento agli interventi effettuati dall'Ufficio nei confronti dell'Amministrazione finanziaria statale, oltre a quanto sopra detto, anche quest'anno sono pervenute all'Ufficio numerose richieste concernenti rimborsi di crediti Iva e Irpef, a seguito delle quali l'Ufficio è intervenuto presso l'Agenzia delle Entrate. In particolare, si segnalano inoltre due casi sulla corretta applicazione dell'imposta di bollo da parte dell'Amministrazione regionale e di quella universitaria.

Ulteriori richieste di tutela sono pervenute in relazione alla Tassa automobilistica regionale, relativamente all'annullamento di avvisi di accertamento emessi per il mancato pagamento della Tassa. Si tratta di casi in cui il contribuente aveva demolito l'auto nel mese successivo alla scadenza del periodo tributario di riferimento (coperto dal bollo). Secondo il Dipartimento regionale Finanze e Tributi della Regione Toscana il contribuente era tenuto a pagare il bollo per tutto l'anno successivo. Il contribuente, invece, sosteneva di aver comunque demolito il veicolo entro il termine utile per il pagamento del successivo periodo tributario e di non essere, pertanto tenuto al pagamento in riferimento a tale periodo. L'Ufficio ha segnalato la questione al Dipartimento regionale competente rilevando che la non coincidenza delle due scadenze (pagamento e rottamazione) poteva, come in effetti era accaduto, far cadere il contribuente in errore. La Regione Toscana ha annullato

quelle istanze alle quali era possibile applicare il recente art. 3 della l.r. n. 58 del 2003 che ha introdotto l'art. 8-bis della l.r. n. 49 del 2003 "Norme in materia di tasse automobilistiche regionali" e che prevede che l'intestatario del veicolo che perde il possesso dello stesso per demolizione non è tenuto al pagamento della Tassa automobilistica nel caso in cui la demolizione sia avvenuta entro il termine utile per il pagamento di ciascun periodo tributario.

Con riferimento alla gestione della Tassa automobilistica regionale preme altresì segnalare che l'Ufficio si è accordato con il Dipartimento regionale del Bilancio e delle Finanze, preposto alla gestione del tributo, in merito alle modalità operative con le quali predisporre l'intervento in modo tale da non sovraccaricare ulteriormente di lavoro il Dipartimento stesso, pur nel rispetto della necessaria trasparenza ed informazione nei confronti del contribuente.

Non si può infine non fare un breve cenno in questa sede al fatto che a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione il quadro delle competenze regionali in materia tributaria è stato modificato (artt. 117, 119 Cost.) e che sono intervenute alcune importanti pronunce della Corte Costituzionale. Proprio con riferimento alla Tassa automobilistica regionale, la Corte (cfr. per tutte le sentenze nn. 296 e 297 del 2003) ha stabilito che esso non è tributo proprio delle regioni. A queste ultime, infatti, è stato attribuito il gettito della tassa, unitamente all'attività amministrativa connessa alla riscossione e ad un limitato potere dell'importo originariamente stabilito con decreto ministeriale, restando comunque di esclusiva competenza dello Stato ogni altro aspetto relativo alla disciplina sostanziale della tassa.

Va poi considerato che la Legge finanziaria 2004, all'art. 5, comma 8-ter, ha previsto che nelle Regioni che hanno emanato leggi in materia di Tasse automobilistiche con modalità non conformi ai poteri a queste attribuiti dalla normativa statale, dette tasse ed imposte continuano a essere applicate a decorrere dalla data di entrata in vigore e fino al periodo di imposta decorrente dal 1° gennaio 2007.

Al momento, non sono quindi ancora compiutamente definite le competenze delle regioni a statuto ordinario in materia tributaria e la legislazione regionale sinora emanata in materia risulta praticamente "ingessata", ragion per cui non pare vi sia spazio per interventi propositivi da parte di quest'Ufficio. Preme tuttavia rilevare che al momento in cui la situazione sarà maggiormente chiarita si dovrà porre all'attenzione del Consiglio Regionale la necessità affrontare il problema della definizione dei rapporti fra il Difensore civico regionale ed il Garante del Contribuente istituito dallo Statuto del contribuente (art. 13), in merito alla quale la Regione Lombardia ha recentemente legiferato.

## **2.11 Sanzioni amministrative**

Per quanto riguarda le sanzioni amministrative per violazione del Codice della strada, l'ufficio si è impegnato nella risoluzione dei problemi relativi ad erronee, o presunte tali, violazioni, elevate dai competenti organi di polizia stradale al cittadino.

L'ufficio non si limita a contattare i funzionari comunali competenti per verificare tempestivamente l'errore in cui è incorso l'organo accertatore, ma assiste il cittadino nella proposizione del ricorso contro l'applicazione della sanzione, fornendo tutti gli elementi necessari per tentare di far archiviare il verbale di contestazione o sospendere l'ordinanza avanti all'autorità amministrativa (Prefetto) e Giudiziaria (Giudice di Pace).

Nell'anno 2003 sono aumentate le richieste per l'opposizione alle sanzioni amministrative, conseguenti ad accertamenti delle infrazioni a mezzo di Autovelox, apparecchiatura di rilevazione della velocità, per il cui utilizzo il regolamento al codice della strada stabilisce una deroga all'obbligo generale di "contestare immediatamente la violazione" qualora sussista l'impossibilità di fermare il veicolo in "tempo utile e nei modi regolamentari".

Per i casi di Autovelox, tutte le istanze trattate dall'ufficio sono state relative proprio alla "mancata contestazione immediata", pertanto il Difensore Civico si è attivato sulla base della sentenza n. 4010/2000 con cui la Cassazione ribadisce il principio già affermato in sentenza n. 6123/99 secondo il quale, se l'autorità giudiziaria riscontra che la contestazione immediata della violazione non è stata effettuata senza giustificato motivo, può disporre l'annullamento del provvedimento sanzionatorio.

## **2.12 Accesso alla documentazione amministrativa**

Sui problemi interpretativi posti dalla modifica dell'art.25 della L.241/1990 ad opera della legge 340/ 2000 ci siamo soffermati diffusamente nella Relazione 2002. Nonostante la lacunosità e le incertezze della previsione legislativa, lo strumento introdotto dal legislatore nazionale con la legge di semplificazione per il 2000 continua a incontrare il favore dei cittadini. Nel 2003 sono state registrate 33 richieste di intervento contro provvedimenti (espresi o taciti) di diniego di accesso adottati da varie amministrazioni: quattro in più rispetto a quelle registrate nell'anno precedente e 24 in più rispetto a quelle censite nel 2001. Un'attività in crescita, che coinvolge in modo abbastanza uniforme il complesso delle amministrazioni attive sul territorio regionale. Sono state registrate infatti 9 istanze di accesso nei confronti dei comuni, 4 nei confronti delle province, 2 nei confronti delle Aziende sanitarie, 3 nei confronti delle prefetture, 3 nei confronti di alcune scuole e 9 nei confronti di amministrazioni periferiche dello stato.

### *2.12.1 Aspetti problematici dell'istituto del riesame di cui all'art. 25 della L. 340/2000*

La novella dell'art.25 indubbiamente consolida e rafforza il ruolo dell'ufficio in un settore, da sempre al centro della sua attenzione e dei suoi interventi. Il dato nuovo consiste nella latitudine delle prerogative attribuite al Difensore civico, che in questo caso è titolare di un potere diretto di intervento, assai diverso (pur con tutti i limiti su cui ci soffermeremo tra poco) da quelli tradizionalmente spettantigli. In merito ai problemi applicativi cui avevamo fatto riferimento nella scorsa relazione,

dobbiamo segnalare il tentativo ( solo in parte riuscito) di superarli con il recente disegno di legge, attualmente all'esame della Commissione affari costituzionali del Senato. Il disegno, già approvato alla Camera con modificazioni il 14 gennaio scorso, risolve i dubbi sollevati dalla dizione, certo non chiara, di "Difensore civico competente" contenuta nel 4° comma novellato dell'art.25, specificando che con tale espressione si intende indicare il difensore civico nell'ambito territoriale corrispondente e in mancanza, quello operante nell'ambito territoriale immediatamente superiore. Una soluzione ispirata proprio al principio di sussidiarietà, costituzionalizzato con la riforma del 2001, che però non trova adeguata conferma con riferimento alle amministrazioni periferiche dello stato. In questo caso infatti il legislatore attribuisce la competenza ad intervenire già spettante al difensore civico regionale alla commissione per l'accesso di cui all'art.27 della L.2241/1990. Sempre con riferimento ai provvedimenti esaminati da quest'ultima, il disegno prevede che qualora il rifiuto dell'accesso sia stato motivato con riferimento alla legge sulla tutela della privacy, la Commissione prima di decidere debba acquisire il parere del Garante. Una disposizione, che pur nei suoi limiti (si applica solo alle istanze esaminate dalla Commissione, che sono quelle relative agli accessi negati dalle amministrazioni statali) appare certamente condivisibile, se si pensa che il potenziale conflitto fra le due normative, quella sull'accesso contenuta nella L. 241 e quella sul trattamento dei dati personali, dettata dalla L. 675/1996 costituisce ormai e da anni oggetto di un nutritissimo dibattito fra operatori e interpreti. La lacuna più grave che dobbiamo rilevare nel disegno di riforma, è quello relativa all'assenza di sanzioni, nelle ipotesi in cui le amministrazioni non si conformino alle indicazioni del Difensore civico. A differenza del TAR che può agire attraverso il giudizio di ottemperanza, il Difensore civico, è privo di strumenti giuridici cogenti che gli consentono di superare l'ostruzionismo delle amministrazioni. Certamente un punto debole, probabilmente il più debole dell'istituto, che il legislatore però non affronta.

### 3 L'ATTIVITÀ PROPOSITIVA E DI PROMOZIONE

Il 2003 ha visto l'ufficio impegnato anche in attività "promozionali" di particolare rilevanza.

Nei giorni 19 e 20 settembre del 2003, si è tenuto a Firenze un importante convegno, organizzato dall'ufficio, dal titolo *"L'esperienza del Difensore civico in sanità: i risultati e le prospettive di sviluppo nel contenzioso in materia di responsabilità professionale e negli aspetti connessi con la tutela dei cittadini danneggiati da emotrasfusioni, vaccini, emoderivati ex L. 210/92 e successive modifiche"*. All'iniziativa che ha riscosso un notevole successo anche fuori dalla Toscana, hanno partecipato fra gli altri, il Presidente della IV commissione consiliare, l'Assessore regionale al Diritto alla Salute e quello per le Politiche Sociali, nonché autorevoli esponenti del parlamento. Il convegno ha rappresentato un'occasione preziosa di dibattito e di approfondimento su temi di grande interesse, da anni al centro dell'attenzione del Difensore civico regionale.

Un'altra iniziativa importante, che vogliamo sottolineare, è stata la presentazione, in occasione dell'"Anno europeo delle Persone con disabilità" e della Festa della Toscana, nel 2003 dedicata ai disabili, del progetto finalizzato a facilitare l'accesso al proprio sito Internet da parte di soggetti portatori di handicap. La possibilità di utilizzare le risorse della tecnologia moderna per garantire l'accesso alla tutela anche a coloro, che non possono, per difficoltà oggettive, avere contatti diretti e personali con l'organo e con gli uffici, rappresenta da tempo uno specifico obiettivo della difesa civica regionale che trova nel progetto una prima importante concretizzazione.

L'esperienza ha preceduto l'entrata in vigore della legge 9 gennaio 2004, n. 4 "Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici" che prescrive agli enti pubblici di assicurare l'accesso alla rete ai cittadini diversamente abili. L'iniziativa, proprio perché precede la legge, non rappresenta l'adempimento di una prescrizione, ma esprime la volontà di concorrere alla eliminazione di tutte le "barriere", che possono impedire il pieno esercizio dei diritti di cittadinanza, compreso quello di poter accedere ai servizi offerti dalla difesa civica regionale.

L'obiettivo di favorire la conoscenza della attività svolta dall'ufficio da parte di soggetti svantaggiati ha indotto il Difensore civico a "mettere in cantiere" altre importanti iniziative: la traduzione e la diffusione in stampa braille di un opuscolo illustrativo dei compiti e delle funzioni dell'Ufficio e la diffusione di una guida sui diritti dei bambini disabili curata da varie associazioni, fra cui "Save the Children".



## **4 LA RETE TERRITORIALE DI TUTELA DELLA TOSCANA**

Il difensore civico regionale ed i difensori civici locali stanno lavorando ormai da tempo alla creazione di una rete territoriale di tutela. Questo significa che più soggetti, appartenenti ad enti diversi, collaborano tra loro coordinando la propria azione in vista del raggiungimento di un obiettivo comune, rappresentato dalla realizzazione di un efficace sistema di tutela extra- giudiziale del cittadino, contro i casi di cattiva amministrazione. Il difensore civico regionale, in qualità di coordinatore della Conferenza permanente dei difensori civici della Toscana, assicura stabilità alla rete e svolge una funzione di impulso, di stimolo all'interno di un sistema di relazioni, che resta estremamente fluido, flessibile ed informale. Questo fa sì ad esempio, che i gruppi di lavoro istituiti in seno alla Conferenza, si adattino rapidamente alle mutate esigenze, sia per la composizione, che per gli obiettivi e per gli strumenti di lavoro.

Nell'ambito del suo ruolo e delle sue funzioni, che sono di supervisione e di coordinamento, l'ufficio ha anche attivato un monitoraggio, per ora solo parziale, dei casi trattati dai difensori civici locali e sono emersi dati estremamente interessanti, anche sotto il profilo quantitativo. Il numero complessivo delle istanze ricevute supera senz'altro quello di 2000. A titolo puramente esemplificativo, ma comunque sintomatico del lavoro svolto da alcuni uffici "locali", vogliamo riportare alcuni dati relativi al numero complessivo di casi trattati. Il comune di Firenze nel 2003 ha ricevuto 434 istanze, quello di Livorno 218, quello di Arezzo 236 e quello di Viareggio 384.

### **4.1 La Conferenza dei Difensori civici toscani e i relativi gruppi di lavoro**

Nel corso del 2003 l'attività della Conferenza dei difensori civici locali, ha conosciuto un rinnovato impulso, connesso anche alla sperimentazione di una nuova modalità d'individuazione degli argomenti da sottoporre al suo esame, discussione ed approvazione.

Particolarmente efficace si è, infatti, rivelata la costituzione di gruppi di lavoro tematici a supporto della stessa, nel cui ambito operano tecnici della struttura del Difensore civico regionale e difensori civici locali, con il compito di individuare "questioni" di comune interesse da sottoporre ad una preventiva attività istruttoria, di studio ed esame tecnico. In appendice riportiamo, a titolo esemplificativo, un approfondimento sul tema delle strade vicinali che è uno di quei temi su cui i difensori civici locali sono chiamati spesso ad intervenire.

Il lavoro ha già consentito, in questa sua prima fase, la realizzazione di alcuni significativi obiettivi sinteticamente individuabili in:

- a) una individuazione di "argomenti" da porre all'ordine del giorno della Conferenza (attinenti alle funzioni e alle prerogative degli organi) direttamente ancorata alle problematiche che i difensori civici locali incrociano nelle diverse realtà territoriali in cui operano;

- b) un rafforzamento della collaborazione istituzionale tra il difensore civico regionale e i difensori civici locali fondata su una individuazione condivisa delle strategie operative dirette alla risoluzione delle problematiche emerse;
- c) una maggiore circolazione e diffusione delle informazioni relative ad argomenti di interesse comune.

Peraltro, l'attuazione dell'obiettivo indicato al punto b), ha indirettamente consentito una partecipazione più incisiva del Difensore civico regionale alle consultazioni promosse dalla commissioni consiliari (su provvedimenti coinvolgenti le funzioni dell'organo e la tutela dei cittadini), attraverso la formulazione di osservazioni dirette alla modifica e/o la integrazione dei provvedimenti agevolata da una preventiva puntuale focalizzazione degli oggetti su cui intervenire.

In questo ambito, pur nella trasversalità della attività propositiva del Difensore civico regionale, (ha riguardato disegni di legge riguardanti la materia sanitaria, la assistenza sociale, ed i servizi pubblici locali), si è registrata una maggiore centralità degli interventi diretti a formulare osservazioni e proposte nella materia dei servizi pubblici locali c.d. "a rilevanza economica".

Ciò per il concorso di due fattori: a) le segnalazioni di alcuni difensori civici, attivi in contesti metropolitani caratterizzati da uno sviluppo socio-economico molto evoluto, che sottolineano le grosse difficoltà operative incontrate nell'esercizio di interventi nei confronti dei gestori privatizzati (difficoltà legate anche a espresse disposizioni statutarie degli enti preclusive della competenza dei difensori) b) la contestuale formulazione, da parte della Giunta regionale di una proposta di legge di disciplina il settore dei servizi pubblici locali "a rilevanza economica" di sostanziale recepimento delle modifiche introdotte dall'ordinamento comunitario e dalla legislazione statale che comporterà una privatizzazione quasi generalizzata dei soggetti gestori. Nel corso delle consultazioni promosse dalla Commissione Consiliare competente in merito al contenuto del richiamato disegno di legge (P.d.L.306 " Norme sui servizi locali a rilevanza economica") il Difensore civico regionale ha formulato osservazioni al provvedimento prospettando la centralità che assume la compiuta definizione di un sistema di tutela (non giurisdizionale )degli utenti in un settore che sebbene privatizzato continua a fornire servizi che, nella loro oggettiva natura rimangono pubblici ( secondo la interpretazione fornita dalla giurisprudenza) .

La Difesa civica in questo settore, svolge e può svolgere, infatti compiti e funzioni che la legge (o lo statuto o il regolamento comunale e/o provinciale) le riconosce (accesso agli atti, poteri istruttori, convocazione del responsabile del procedimento etc.) il cui mancato esercizio si risolve in una oggettiva riduzione delle garanzie riconosciute al cittadino. In allegato viene riportato l'intero documento approvato in proposito dalla Conferenza permanente dei difensori civici della Toscana in data 5.12.2003. Sempre nella stessa data si è ritenuto opportuno anche approvare una Risoluzione, anch'essa allegata, che affronta in modo organico le problematiche connesse alla figura del difensore civico locale.

E' stata inoltre posto, infine, l'accento sul ruolo di raccordo istituzionale delle varie istanze provenienti dalle associazioni che operano per la tutela dei consumatori che il Difensore civico regionale e/o provinciale può svolgere, in una proficua collaborazione finalizzata a migliorare l'efficienza e l'efficacia degli interventi sul territorio regionale.

## 4.2 Le convenzioni con gli enti locali

All'attività ordinaria dell'ufficio si è affiancata anche nel 2003 quella svolta in virtù della stipula o del rinnovo di Convenzioni con la Provincia di Firenze, con la Comunità Montana della Montagna fiorentina e quella del Mugello, convenzioni quest'ultime estremamente impegnative per i funzionari che prestano assistenza ai cittadini "in loco" (nella sede della Comunità montana Montagna Fiorentina a Rufina ogni 1° martedì del mese ed ogni 3° venerdì del mese; nella sede della Comunità montana del Mugello a Borgo San Lorenzo ogni 1° e 3° martedì del mese).

Si ricorda che questa attività rappresenta un'esperienza importante di difesa civica "integrata", in quanto i cittadini possano rivolgersi all'ufficio per ottenere assistenza e tutela nei confronti di un numero molto elevato di amministrazioni pubbliche. Infatti in forza delle convenzioni un unico ufficio assorbe sia le competenze del Difensore civico regionale (che com'è noto interviene anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello stato) che quelle del Difensore civico dell'ente locale convenzionato.

Per quanto riguarda l'attività svolta per conto della Comunità montana della Montagna Fiorentina non sono state riscontrate criticità ricorrenti: ogni intervento infatti ha avuto un oggetto a se stante, spaziando dai problemi di tipo urbanistico (come quelli relativi ad una strada vicinale ed a un parcheggio) a quelli tributari, a quelli relativi all'applicazione del nuovo Codice della Strada.

Dobbiamo rilevare che l'istituto della Difesa civica non è abbastanza conosciuto anche sotto il profilo delle sue competenze. Ci sono cittadini infatti che si attendono dal Difensore civico interventi che competono invece al Tribunale Amministrativo Regionale, al giudice di pace o che investono problemi relativi al rapporto fra privati. E' importante quindi, che le Amministrazioni comunali interessate attivino tutte le forme di informazione e comunicazione possibili per far conoscere meglio l'esistenza e le funzioni del difensore civico.

Per quanto riguarda le istanze presentate nei Comuni della Comunità Montana del Mugello la presenza di un funzionario del Difensore civico presso la Comunità montana per due giorni al mese è stata, anche quest'anno, apprezzata dalla cittadinanza, specialmente dalle fasce svantaggiate della popolazione. Dobbiamo anche rilevare che, nonostante l'esistenza di un calendario di appuntamenti compilato dall'URP della Comunità montana, ci sono spesso cittadini che chiedono di essere ricevute anche senza appuntamento.

Anche in questi casi l'ufficio si impegna a esaminare ogni tipo di problema che gli viene sottoposto, cercando di indirizzare i cittadini anche su materie estranee alla sua competenza, (come questioni inerenti ai rapporti fra privati), svolgendo spesso "di fatto" una vera e propria consulenza legale. Per quanto riguarda lo svolgimento delle funzioni istituzionali, si cerca di privilegiare le "vie brevi", contattando il giorno stesso i vari uffici coinvolti, o recandosi personalmente dai funzionari interessati. Quando tale soluzione non è possibile, la pratica viene presa in carico dal Difensore civico regionale.

Per quanto riguarda le questioni sollevate nei confronti delle amministrazioni locali, è probabile che il calo delle pratiche aperte, rispetto al passato, dipenda

anche da una maggiore "sensibilità" degli uffici comunali. Questo potrebbe essere il frutto, almeno così ci auguriamo, di quella ormai pluriennale collaborazione con il difensore civico tesa a sviluppare una cultura della "trasparenza" nello svolgimento dell'attività amministrativa.

Le singole pratiche riguardano l'ambiente e i lavori pubblici, la viabilità e l'urbanistica, questioni legate ai servizi alla persona ed ai servizi pubblici. E' interessante segnalare che le criticità segnalate da alcuni cittadini residenti nell'ambito territoriale convenzionato, hanno spinto in qualche occasione il Difensore civico ad intervenire a tutela di interessi diffusi e quindi a beneficio della generalità dei cittadini.

Con riferimento alla convenzione con la Provincia di Firenze, l'ufficio ha trattato svariate istanze in tema di pubblico impiego (pubblici concorsi), alcune in materia di urbanistica e viabilità ed altre ancora relative alla fauna selvatica ed a sanzioni amministrative.

## **5 IL DIFENSORE CIVICO NELLE PRIME PROPOSTE DI REVISIONE STATUTARIA DELLE VARIE REGIONI**

Le osservazioni che seguono sono il frutto di un indagine assolutamente informale, che l'ufficio ha promosso su mandato della Conferenza nazionale dei difensori civici regionali per conoscere lo stato di avanzamento dei lavori di riforma degli statuti, con particolare riferimento alla norma sul difensore civico regionale. Il numero esiguo delle risposte non ci consente certo di trarre conclusioni univoche su (presunte) nuove tendenze in atto a livello regionale. Qualche riflessione però sul materiale ricevuto possiamo farla, a cominciare da quella sulla crescita del numero delle Regioni che hanno ritenuto opportuno prevedere espressamente la figura del Difensore civico all'interno del nuovo statuto. Le Marche, l'Abruzzo, la Campania e la Basilicata infatti, tutte regioni che avevano (insieme alla maggioranza delle altre regioni italiane) già istituito il Difensore civico con legge, hanno deciso di dedicare una previsione specifica alla difesa civica regionale all'interno dei nuovi statuti. Nel merito, le disposizioni in questione sono abbastanza diverse fra loro. Quella dello statuto abruzzese appare estremamente laconica ( analoga per questo aspetto ai testi dei primi statuti che hanno introdotto il Difensore civico nell'ordinamento regionale); quella della Campania prevede (e si tratta di una previsione indubbiamente molto insolita all'interno di uno statuto) una forma di settorializzazione interna, affiancando al Difensore civico due osservatori, quello per l'infanzia e per l'adolescenza e quello sulla detenzione; quella dello statuto lucano si configura come una tipica norma programmatica assai ricca nella sua articolazione interna. Sulla statuto delle Marche non siamo in condizioni di riferire, dal momento che ci è stato comunicato solo che una disposizione sulla difesa civica era stata inserita, senza però allegare il testo della proposta. Le altre Regioni che hanno trasmesso un testo riformulato sono l'Emilia Romagna ed il Lazio, due regioni che come la Toscana avevano già previsto il Difensore civico all'interno del proprio statuto ( il Lazio, in particolare, è con la Toscana e la Liguria una delle regioni che lo avevano pionieristicamente introdotto agli inizi degli anni '70). Conviene esaminare gli articolati di entrambe le proposte insieme a quello elaborato in Toscana dalla commissione statuto, ormai giunto a conclusione del suo iter approvativo. La prima osservazione che viene da fare è suggerita dal confronto con le precedenti formulazioni statutarie, che sostanzialmente si limitavano a nominare la nuova figura istituzionale, con pochissime indicazioni sulle funzioni (curare il regolare svolgimento delle pratiche, nello statuto toscano; chiedere informazioni sull'amministrazione regionale, nello statuto del Lazio; operare "a garanzia dei cittadini" nello statuto emiliano) e un rinvio amplissimo alla legge istitutiva. I nuovi testi sono assai più ricchi e analitici: le funzioni sono indicate con formulazioni ovviamente sintetiche, ma sufficientemente ampie da ricomprendere tutte le attività svolte a tutela dei cittadini; il rinvio alle legge istitutiva non è più un rinvio "in bianco" come spesso accadeva nei testi precedenti, ma appare vincolato dall'individuazione di principi generali, come quello dell'indipendenza e dell'autonomia dell'organo, presente in tutte le proposte esaminate. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, vale la pena sottolineare come lo statuto toscano compia un significativo passo in avanti, dettando una disposizione molto precisa. Il

6° comma dell'art.56 della proposta, dedicato al Difensore civico di statuto infatti testualmente recita: "Il Consiglio garantisce al difensore civico autonomia di funzionamento e assegna al medesimo risorse finanziarie e di personale adeguate alle funzioni da svolgere". La previsione ha il merito di legare strettamente la questione dell'autonomia e dell'indipendenza dell'organo, ribadita in tutte le proposte, a quella dei mezzi, delle risorse concretamente assegnate all'ufficio. Tutte le proposte esaminate, accanto a nome di principio e di carattere generale, introducono concreti elementi di disciplina, che nella fase precedente venivano di generalmente previsti nelle singole leggi regionali istitutive dell'ufficio. Lo statuto del Lazio ad esempio, stabilisce al 3° comma dell'art. 64 della proposta che il Difensore civico è eletto dal consiglio regionale con la maggioranza dei tre quarti dei consiglieri assegnati; quello della Toscana, invece, mentre rinvia alla legge la determinazione della maggioranza necessaria alla nomina ( specificando però al quarto comma che deve essere una maggioranza qualificata) dispone che il Difensore civico dura in carica sei anni e non è rieleggibile (4° comma); la previsione contenuta nella proposta di statuto dell'Emilia Romagna ( art.31) è certamente quella che conserva in maniera più spiccata il carattere di norma cornice, di norma di principi eppure anch'essa contiene una disposizione "concreta", immediatamente operativa, peraltro assai interessante. Il comma quattro dell'art.31 infatti prevede che il Difensore civico possa segnalare alle competenti commissioni regionali situazioni di difficoltà e di disagio dei cittadini in merito all'applicazione di norme regionali e avanzare proposte per la soluzione di tali problemi. In questo caso, ed è questo l'aspetto che vale la pena sottolineare, le commissioni sono tenute a pronunciarsi sulle proposte avanzate dal Difensore civico entro 30 giorni. Impostazioni diverse si registrano sulla configurazione della figura del Difensore civico in termini generali. Sappiamo che si tratta di questione tutt'altro che pacifica, che avrebbe potuto trovare una risposta adeguata nella legge nazionale quadro, ancora all'esame del parlamento. Sul punto possiamo solo registrare le diverse posizioni che emergono dalla lettura dei testi fin qui esaminati: le proposte dell'Emilia, del Lazio e della Basilicata qualificano il Difensore civico organo indipendente della Regione; quella dell'Abruzzo usa invece il termine (la cui riferibilità all'ufficio è per lo più contestata in dottrina) di Autorità indipendente; la proposta toscana evita definizioni di questo tipo, limitandosi a descriverne le funzioni. Vogliamo infine sottolineare due aspetti, che riguardano l'attitudine del Difensore civico regionale ad operare in connessione con gli altri Difensori civici attivi all'interno ed all'esterno della Regione. Si tratta delle problematiche, sulle quali ci siamo soffermati spesso nelle ultime relazioni, della rete territoriale della difesa civica e dello sviluppo di relazioni sempre più strette a livello nazionale ed internazionale. Ci sono solo due statuti, fra quelli fin qui esaminati che intervengono su questi temi. Lo statuto della Basilicata che attribuisce al Difensore civico il compito di integrare e coordinare "la propria attività con quella delle analoghe istituzioni che operano ai diversi livelli istituzionali in ambito nazionale ed internazionale" ( art.46, 6° comma) e quello della Toscana che affida alla legge il compito di promuovere "la istituzione della difesa civica locale".

Le osservazioni che seguono sono il frutto di un'indagine assolutamente informale, che l'ufficio ha promosso su mandato della Conferenza nazionale dei difensori civici regionali per conoscere lo stato di avanzamento dei lavori di riforma

degli statuti, con particolare riferimento alla norma sul difensore civico regionale. Il numero esiguo delle risposte non ci consente certo di trarre conclusioni univoche su (presunte) nuove tendenze in atto a livello regionale. Qualche riflessione però sul materiale ricevuto possiamo farla, a cominciare da quella sulla crescita del numero delle Regioni che hanno ritenuto opportuno prevedere espressamente la figura del Difensore civico all'interno del nuovo statuto. Le Marche, l'Abruzzo, la Campania e la Basilicata infatti, tutte regioni che avevano (insieme alla maggioranza delle altre regioni italiane) già istituito il Difensore civico con legge, hanno deciso di dedicare una previsione specifica alla difesa civica regionale all'interno dei nuovi statuti. Nel merito, le disposizioni in questione sono abbastanza diverse fra loro. Quella dello statuto abruzzese appare estremamente laconica ( analoga per questo aspetto ai testi dei primi statuti che hanno introdotto il Difensore civico nell'ordinamento regionale); quella della Campania prevede (e si tratta di una previsione indubbiamente molto insolita all'interno di uno statuto) una forma di settorializzazione interna, affiancando al Difensore civico due osservatori, quello per l'infanzia e per l'adolescenza e quello sulla detenzione; quella dello statuto lucano si configura come una tipica norma programmatica assai ricca nella sua articolazione interna. Sullo statuto delle Marche non siamo in condizioni di riferire, dal momento che ci è stato comunicato solo che una disposizione sulla difesa civica era stata inserita, senza però allegare il testo della proposta. Le altre Regioni che hanno trasmesso un testo riformulato sono l'Emilia Romagna ed il Lazio, due regioni che come la Toscana avevano già previsto il Difensore civico all'interno del proprio statuto ( il Lazio, in particolare, è con la Toscana e la Liguria una delle regioni che lo avevano pionieristicamente introdotto agli inizi degli anni '70). Conviene esaminare gli articolati di entrambe le proposte insieme a quello elaborato in Toscana dalla commissione statuto, ormai giunto a conclusione del suo iter approvativo. La prima osservazione che viene da fare è suggerita dal confronto con le precedenti formulazioni statutarie, che sostanzialmente si limitavano a nominare la nuova figura istituzionale, con pochissime indicazioni sulle funzioni (curare il regolare svolgimento delle pratiche, nello statuto toscano; chiedere informazioni sull'amministrazione regionale, nello statuto del Lazio; operare "a garanzia dei cittadini" nello statuto emiliano) e un rinvio amplissimo alla legge istitutiva. I nuovi testi sono assai più ricchi e analitici: le funzioni sono indicate con formulazioni ovviamente sintetiche, ma sufficientemente ampie da ricomprendere tutte le attività svolte a tutela dei cittadini; il rinvio alle legge istitutiva non è più un rinvio "in bianco" come spesso accadeva nei testi precedenti, ma appare vincolato dall'individuazione di principi generali, come quello dell'indipendenza e dell'autonomia dell'organo, presente in tutte le proposte esaminate. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, vale la pena sottolineare come lo statuto toscano compia un significativo passo in avanti, dettando una disposizione molto precisa. Il 6° comma dell'art.56 della proposta, dedicato al Difensore civico di statuto infatti testualmente recita: "Il Consiglio garantisce al difensore civico autonomia di funzionamento e assegna al medesimo risorse finanziarie e di personale adeguate alle funzioni da svolgere". La previsione ha il merito di legare strettamente la questione dell'autonomia e dell'indipendenza dell'organo, ribadita in tutte le proposte, a quella dei mezzi, delle risorse concretamente assegnate all'ufficio. Tutte le proposte esaminate, accanto a nome di principio e di carattere generale,

introducono concreti elementi di disciplina, che nella fase precedente venivano di generalmente previsti nelle singole leggi regionali istitutive dell'ufficio. Lo statuto del Lazio ad esempio, stabilisce al 3° comma dell'art. 64 della proposta che il Difensore civico è eletto dal consiglio regionale con la maggioranza dei tre quarti dei consiglieri assegnati; quello della Toscana, invece, mentre rinvia alla legge la determinazione della maggioranza necessaria alla nomina ( specificando però al quarto comma che deve essere una maggioranza qualificata) dispone che il Difensore civico dura in carica sei anni e non è rieleggibile (4° comma); la previsione contenuta nella proposta di statuto dell'Emilia Romagna ( art.31) è certamente quella che conserva in maniera più spiccata il carattere di norma cornice, di norma di principi eppure anch'essa contiene una disposizione "concreta", immediatamente operativa, peraltro assai interessante. Il comma quattro dell'art.31 infatti prevede che il Difensore civico possa segnalare alle competenti commissioni regionali situazioni di difficoltà e di disagio dei cittadini in merito all'applicazione di norme regionali e avanzare proposte per la soluzione di tali problemi. In questo caso, ed è questo l'aspetto che vale la pena sottolineare, le commissioni sono tenute a pronunciarsi sulle proposte avanzate dal Difensore civico entro 30 giorni. Impostazioni diverse si registrano sulla configurazione della figura del Difensore civico in termini generali. Sappiamo che si tratta di questione tutt'altro che pacifica, che avrebbe potuto trovare una risposta adeguata nella legge nazionale quadro, ancora all'esame del parlamento. Sul punto possiamo solo registrare le diverse posizioni che emergono dalla lettura dei testi fin qui esaminati: le proposte dell'Emilia, del Lazio e della Basilicata qualificano il Difensore civico organo indipendente della Regione; quella dell'Abruzzo usa invece il termine (la cui riferibilità all'ufficio è per lo più contestata in dottrina) di Autorità indipendente; la proposta toscana evita definizioni di questo tipo, limitandosi a descriverne le funzioni. Vogliamo infine sottolineare due aspetti, che riguardano l'attitudine del Difensore civico regionale ad operare in connessione con gli altri Difensori civici attivi all'interno ed all'esterno della Regione. Si tratta delle problematiche, sulle quali ci siamo soffermati spesso nelle ultime relazioni, della rete territoriale della difesa civica e dello sviluppo di relazioni sempre più strette a livello nazionale ed internazionale. Ci sono solo due statuti, fra quelli fin qui esaminati che intervengono su questi temi. Lo statuto della Basilicata che attribuisce al Difensore civico il compito di integrare e coordinare "la propria attività con quella delle analoghe istituzioni che operano ai diversi livelli istituzionali in ambito nazionale ed internazionale" ( art.46, 6° comma) e quello della Toscana che affida alla legge il compito di promuovere "la istituzione della difesa civica locale".



## 6 LA COOPERAZIONE EUROPEA ED INTERNAZIONALE

Il dilatarsi dei tempi per l'approvazione della costituzione europea, ha offerto al mediatore europeo l'opportunità di intervenire ancora nel dibattito "costituente", proponendo ulteriori modifiche ed integrazioni al testo, di cui abbiamo dato conto nella relazione dello scorso anno, sul Mediatore europeo, le sue funzioni e la sua competenza. Ci preme sottolineare due elementi: la proposta di sostituire il termine nomina con quello di eleggere, che accentua il collegamento con il tema della rappresentanza (e quindi con quello della rappresentatività e del consenso, seppur "mediato") e la previsione di un nuovo articolo che introduce sostanzialmente il diritto alla tutela extra-giudiziaria dei diritti e delle posizioni comunque giuridicamente tutelate. Quest'ultima previsione, che "autonomizza" in qualche misura il diritto alla tutela dalla figura soggettiva del Mediatore, si propone (come si legge nella nota esplicativa) di affiancare al ricorso giurisdizionale, un ricorso extra-giudiziario, informale, finalizzato ad aumentare "l'accesso alla giustizia" ed a promuovere, con l'attribuzione ai cittadini ulteriori mezzi per la difesa dei propri interessi, una maggiore qualità della democrazia stessa.

Proseguono anche gli incontri di lavoro a livello europeo: nel dicembre 2003 si è tenuta a Strasburgo la riunione degli Agenti di collegamento che ha affrontato in particolare i temi dell'informazione sulle fonti europee e del collegamento a rete tra i mediatori. Da segnalare che all'incontro hanno partecipato anche i mediatori dei 10 paesi che nel 2004 sono entrati a far parte dell'Unione europea.



## APPENDICE



## **Delibera Giunta regionale n. 462 del 17/05/2004**

*Proponente*

ENRICO ROSSI

DIREZIONE GENERALE DIRITTO ALLA SALUTE E POLITICHE DI SOLIDARIETA'

*Pubblicità/Pubblicazione:* Atto soggetto a pubblicazione integrale

*Dirigente Responsabile:* Marco Menchini

*Estensore:* Roberta Bottai

*Oggetto:*

Direttive regionali per l'esercizio della tutela degli utenti del Servizio Sanitario della Toscana.

*Presidente della seduta:* CLAUDIO MARTINI

*Segretario della seduta:* CARLA GUIDI

Presenti:

PAOLO BENESPERI CHIARA BONI AMBROGIO BRENNI

SUSANNA CENNI RICCARDO CONTI TOMMASO FRANCI

MARCO MONTEMAGNI ANGELO PASSALEVA ENRICO ROSSI

MARIA CONCETTA ZOPPI

*Assenti:*

TITO BARBINI

ALLEGATI N°: 1

### **LA GIUNTA REGIONALE**

Visto l'articolo 14 del D.Lgs n. 502/1992 sulla partecipazione e la tutela dei diritti dei cittadini;

Visto il PSR 2002-2004 che al punto 3.1.3.3. "Lo sviluppo della Carta dei servizi" impegna la Giunta al "coordinamento dei procedimenti di tutela già in atto, al fine di semplificare e razionalizzare la gestione dei reclami, tramite la promozione di un'intesa con il Difensore civico e le aziende sanitarie, anche al fine di predisporre apposito atto normativo di riforma della tutela in ambito sanitario, che favorisca l'integrazione organica dei ruoli degli Uffici relazioni con il pubblico, le Commissioni miste conciliative e il Difensore civico";

Vista la DGR n. 4189/95 "Direttiva per l'attuazione della Carta dei Servizi", in particolare l'allegato 2

"Schema di Regolamento per l'esercizio della tutela degli utenti";

Vista la L.R. 4/94 "Nuova disciplina del Difensore civico";

Ritenuto opportuno, in merito alla tutela degli utenti del servizio sanitario della Toscana, stabilire alcune regole comuni a tutti i soggetti erogatori di servizi sanitari per garantire un percorso chiaro e univoco al cittadino, ed in particolare specificare le funzioni dell'URP, della Commissione mista conciliativa, del Difensore civico regionale, definire le modalità di gestione dei reclami tecnico-professionali, favorire l'uso dei reclami nei processi di valutazione e miglioramento della qualità dei servizi erogati;

Ritenuto che le disposizioni delle presenti direttive debbano essere considerate vincolanti e quindi riprodotte all'interno dei singoli regolamenti aziendali;

Valutato opportuno che le aziende sanitarie si adeguino a quanto stabilito dalle direttive stesse entro un termine di sei mesi dall'approvazione della presente delibera;

Visto il documento allegato 1 "Le direttive regionali per l'esercizio della tutela degli utenti del Servizio Sanitario della Toscana";

Vista la L.R. 18/96 e successive modificazioni;

A voti unanimi

### **DELIBERA**

1. di approvare l'allegato 1 "Le direttive regionali per l'esercizio della tutela degli utenti del Servizio Sanitario della Toscana", parte integrante e sostanziale del presente atto;

2. di impegnare i Direttori Generali delle aziende sanitarie a riprodurre le disposizioni delle presenti direttive all'interno dei regolamenti aziendali per l'esercizio della tutela degli utenti;

3. di stabilire che le aziende sanitarie si adeguino a quanto definito dalle direttive stesse entro un termine di sei mesi dall'approvazione della presente delibera.

Di pubblicare il presente provvedimento e l'allegato 1 integralmente sul Bollettino Ufficiale della Regione

Toscana, ai sensi dell'art.3, comma 1, della legge regionale n.18/1996, modificata dalla legge regionale n.63/2000.

\*\*\*

## **Allegato 1**

### **LE DIRETTIVE REGIONALI PER L'ESERCIZIO DELLA TUTELA DEGLI UTENTI DEL SERVIZIO SANITARIO DELLA TOSCANA**

Le aziende sanitarie si impegnano a garantire la tutela dei cittadini-utenti dei loro servizi in riferimento agli impegni della carta dei servizi sanitari formalmente adottata ai sensi dell'art. 2 del DPCM 19 maggio 1995, nonché ai contenuti delle carte dei diritti adottate d'intesa con le organizzazioni dei cittadini accreditate presso le aziende medesime.

La tutela è prevista:

- a) per qualsiasi disservizio, inteso come mancanza di efficacia-efficienza, che abbia negato o limitato la fruibilità delle prestazioni,
- b) per qualsiasi violazione di leggi o regolamenti che disciplinino la fruizione dei servizi sanitari.

L'azienda sanitaria riconosce agli utenti dei suoi servizi due livelli di tutela: l'URP, in prima istanza; la Commissione Mista Conciliativa in seconda istanza, secondo le modalità specificate nel regolamento aziendale.

In conformità alle presenti direttive, il regolamento aziendale definisce le funzioni dell'URP e della Commissione Mista Conciliativa, nonché i rapporti tra gli stessi e con gli altri organismi e/o strutture dell'azienda.

La tutela può essere richiesta da qualsiasi soggetto utente dei servizi, erogati dalle aziende sanitarie e dalle strutture private accreditate o dai professionisti privati accreditati, direttamente o tramite parenti, affini od associazioni di volontariato e tutela.

Le associazioni di volontariato e tutela possono intervenire anche in riferimento a problematiche generali. Al fine di facilitare la tutela ai sensi dell'art. 14, comma 5, del D.Lgs. 502/92, le aziende sanitarie possono stipulare protocolli di intesa con le associazioni di volontariato e tutela, prevedendo fra l'altro la disponibilità di spazi all'interno dell'azienda sanitaria per la raccolta dei reclami.

L'azienda sanitaria rende pubbliche le modalità con cui può essere richiesta la tutela.

La presentazione del reclamo non sostituisce la proposizione di impugnativa in via giurisdizionale e/o amministrativa e non ne interrompe i termini (V. art. 14 D.Lgs 502/92 comma 5).

I reclami, che riguardano fatti imputabili a soggetti erogatori di servizi sanitari che intrattengono con l'azienda sanitaria specifici rapporti, sono inoltrati all'URP dell'azienda sanitaria contraente le prestazioni. L'accreditamento e l'instaurazione dei rapporti con le aziende sanitarie devono prevedere ed assicurare agli utenti delle strutture private la tutela prevista dalle presenti direttive regionali.

L'acquisizione, il trattamento e la divulgazione dei dati personali relativi all'applicazione delle presenti direttive sono effettuati, da parte dei soggetti coinvolti nelle varie fasi del procedimento, nel rispetto delle norme dettate dalla legge 675/96 e successive integrazioni, a tutela della riservatezza delle persone.

Le procedure per l'esercizio della tutela, come di seguito definite, sono aperte a sperimentazioni anche connesse a nuove forme di governo (Società della salute), nell'ambito di percorsi chiari e univoci per il cittadino ed evitando duplicazioni di ruoli e funzioni.

#### **Adempimenti dell'URP**

L'URP, nell'ambito dell'esercizio della tutela:

- riceve i reclami in prima istanza;
- provvede, su delega del Direttore Generale, a dare immediata risposta all'utente per i reclami che si presentano di prevedibile, univoca e certa definizione: interpella comunque gli uffici o le UU.OO. interessate, informandole dei reclami ricevuti;
- per gli altri casi, predispone l'attività istruttoria, acquisendo tutti gli elementi conoscitivi del caso in questione dagli uffici o dalle UU.OO. interessate; i soggetti coinvolti all'interno dell'azienda

devono mettere in grado l'URP di dare una risposta, almeno interlocutoria, all'interessato entro 30 giorni dal ricevimento del reclamo e proporre al Direttore Generale la risposta definitiva da inviare all'autore del reclamo;

- fermo restando l'obbligo di una risposta formalizzata all'utente, sulla base del reclamo ricevuto, può attivare anche procedure di chiarimento dei fatti oggetto del reclamo diverse da quelle sopra evidenziate, promuovendo incontri informali fra utente ed operatori coinvolti, al fine di chiarire più rapidamente i fatti, anche mediante eventuale contraddittorio;
- trasmette alla Commissione Mista Conciliativa le pratiche di competenza.

I reclami attinenti la materia tecnico professionale sono trattati nello specifico paragrafo.

Qualora una struttura organizzativa aziendale diversa dall'URP riceva un reclamo, questa si attiva di concerto con l'URP, anche al fine di garantire il monitoraggio dei reclami ricevuti dall'azienda.

Quando il reclamo è presentato agli uffici del Difensore Civico della Regione, questo provvede a trasmettere l'istanza all'URP dell'azienda sanitaria di riferimento nel più breve tempo possibile, fatti salvi i poteri di cui alla L.R. 4/94 e quanto previsto al successivo paragrafo "Funzioni del Difensore Civico Regionale".

Presso la Direzione Generale del Diritto alla Salute e Politiche di Solidarietà si costituisce una base dati, implementata dagli URP e dal Difensore Civico Regionale, al fine di attivare procedure omogenee di monitoraggio dei reclami ricevuti e perché tutte le aziende sanitarie regionali possano conoscere e condividere le soluzioni eventualmente adottate.

L'azienda trasmette annualmente alla Direzione Generale del Diritto alla Salute e delle Politiche di Solidarietà il rendiconto delle attività di tutela e ne invia copia anche alle associazioni di volontariato e tutela, con le quali l'azienda ha stipulato protocolli d'intesa.

#### **La Commissione Mista Conciliativa: funzioni e composizione**

La Commissione Mista Conciliativa è un organo dell'azienda sanitaria, deputato ad assicurare in appello la tutela dei diritti delle persone, con il compito di:

- riesaminare i casi oggetto di reclamo, qualora l'utente si sia dichiarato motivatamente insoddisfatto della decisione del Direttore Generale;
- esaminare i casi per i quali non è stata data risposta entro i termini previsti dal regolamento aziendale;
- esaminare i fatti oggetto di reclamo per i quali l'URP abbia ritenuto opportuno, in ragione della complessità e delicatezza della materia, investire la Commissione Mista Conciliativa;
- esaminare problematiche generali relative a singoli episodi e/o eventi sentinella dai quali emergano necessità di riflessioni più generali in merito al funzionamento di una determinata struttura;
- indicare al Direttore Generale l'opportunità di approfondire nelle sedi opportune gli aspetti connessi con la necessità di modifiche organizzative generali e con questioni che possano avere rilievo di ordine disciplinare, deontologico, penale e di responsabilità civile.

La Commissione Mista Conciliativa, fatti salvi i casi di minore complessità e/o che hanno carattere di routine, già trattati dall'URP, esercita la sua competenza di esame e/o riesame e riscontro nei casi di seguito elencati:

- reclami relativi a eventi di danno alla persona di tipo traumatico (es. cadute ospedaliere dei degenti e/o dei visitatori) occorsi presso le strutture aziendali e ad eventi di danno a effetti personali delle persone assistite, riferibili a ipotesi di carenze organizzative nell'ambito dei percorsi assistenziali;
- reclami inerenti ipotesi di lesione alla dignità della persona umana, del diritto alla umanizzazione delle prestazioni sanitarie e all'informazione sulle modalità di fruizione di servizi, prestazioni e percorsi assistenziali;
- reclami inerenti ipotesi di violazione del diritto di riservatezza delle persone assistite;
- reclami inerenti i tempi di attesa delle prestazioni, con particolare riguardo a presunte criticità organizzative di servizi ospedalieri ed extraospedalieri determinanti carenze o difformità in ambito aziendale, dei tempi di erogazione dei Lea.

Nei casi suddetti, la CMC si esprime, sia sul singolo caso, sia in senso generale, formulando alla Direzione Generale specifiche proposte di soluzione delle criticità eventualmente rilevate.

Il Direttore Generale è tenuto ad acquisire il parere della Commissione Mista Conciliativa ed a dare informativa alla Commissione stessa, entro giorni sessanta dal ricevimento del parere, dei provvedimenti eventualmente adottati.

La Commissione, prima della formulazione di ogni parere collegiale promuove un tentativo di conciliazione tra le parti, dando atto dei riscontri oggettivi emersi e delle possibili soluzioni prospettate.

Successivamente all'acquisizione dell'esito della proposta di conciliazione, la Commissione emette i pareri di merito.

I reclami di natura tecnico-professionale sono trattati nello specifico paragrafo.

La Commissione è composta da 7 membri titolari e relativi sostituti:

- il presidente,
- tre rappresentanti delle associazioni di volontariato e tutela: due per le associazioni di tutela ed
- uno per le associazioni di volontariato,
- tre dipendenti dell'azienda sanitaria.

La nomina dei membri della Commissione spetta al Direttore Generale dell'azienda sanitaria, il quale vi provvede entro due mesi dalla designazione dei membri esterni:

- per il presidente ed il relativo supplente, su designazione del Difensore Civico del Comune dove ha sede la direzione generale dell'USL, d'intesa con le Associazioni di volontariato e tutela; laddove questi non sia stato nominato, alla designazione provvede il Difensore Civico Regionale, con le stesse modalità. Per le aziende ospedaliere, la nomina del presidente avviene su designazione del Difensore Civico Regionale, d'intesa con le Associazioni di volontariato e tutela;
- per i tre membri rappresentanti delle associazioni di volontariato e di tutela, su designazione delle associazioni accreditate presso l'azienda, in quanto intrattengono rapporti con l'azienda ai sensi dell'art.14, comma 7 del D.Lgs. 502/92, che risultano maggiormente rappresentative e operanti all'interno dell'azienda sanitaria;
- per i tre membri rappresentanti dell'azienda, direttamente, garantendo di norma la presenza di un medico legale.

#### **Modalità di funzionamento della Commissione Mista Conciliativa**

La Commissione dura in carica 3 anni e i membri titolari non possono espletare più di due mandati consecutivi.

La Commissione delibera validamente con la presenza di 5 membri, purché sia presente il presidente e sia pari la rappresentanza di entrambe le componenti della Commissione; decide, di norma entro 60 giorni, una volta perfezionata l'istruttoria e conclusa la discussione di merito.

Dalla Commissione possono essere convocati l'autore del reclamo nonché i soggetti del cui atto o comportamento la Commissione è chiamata a decidere.

L'azienda provvede al funzionamento della Commissione con le risorse necessarie.

In particolare, l'azienda mette a disposizione della Commissione, per le funzioni di segreteria e di supporto, una figura professionale con adeguate competenze.

I membri esterni della Commissione hanno diritto al rimborso spese e ad una indennità di presenza, secondo le disposizioni del regolamento aziendale.

Per quanto non espressamente previsto da queste linee guida e dai Regolamenti Aziendali di Tutela, ogni Commissione Mista Conciliativa, all'atto del proprio insediamento sancisce le regole per il funzionamento interno della Commissione stessa in un apposito regolamento di procedura. Il regolamento è trasmesso in copia al Difensore Civico Regionale e alla Regione Toscana, Direzione Generale Diritto alla Salute e Politiche di Solidarietà. Al fine di garantire un omogeneo funzionamento delle Commissioni Miste Conciliative delle aziende sanitarie ed una conseguente parità di trattamento degli utenti, i regolamenti sono oggetto di confronto e di approfondimento nelle riunioni di coordinamento fra Difensore Civico e Presidenti delle Commissioni Miste Conciliative.

Qualora la Commissione abbia individuato aspetti da approfondire nelle sedi opportune in ordine a inadeguatezze di condotta di operatori dell'azienda sanitaria, le segnala per i provvedimenti di competenza al Direttore Generale e al diretto interessato, che ha facoltà di presentare eccezioni formali alla Commissione, che la Commissione ha l'obbligo di esaminare e in merito alle quali si esprime con parere motivato.

L'azienda dà comunicazione delle decisioni della Commissione alle associazioni di volontariato e di tutela che hanno assistito l'utente autore del reclamo ed alle associazioni accreditate presso l'azienda ai sensi



dell'art. 14, comma 7, del decreto delegato, che ne facciano espressa richiesta, nel rispetto delle disposizioni contemplate dalla L. 675/96. Copia delle decisioni da parte del Direttore Generale è inviata all'autore del reclamo, nonché al Difensore Civico Regionale, che se ne avvale per la stesura della relazione annuale, nonché per approfondire le problematiche generali emergenti dal caso. Le decisioni riguardanti gli iscritti agli albi professionali, relative a questioni che attengono agli aspetti etici e deontologici sono trasmesse agli ordini e ai collegi.

La Direzione aziendale informa la Commissione Mista Conciliativa e gli attori del procedimento, in ordine ai provvedimenti adottati, in relazione alle conclusioni e alle proposte cui la Commissione è pervenuta.

### **Funzioni del Difensore Civico Regionale**

Il Difensore Civico Regionale interviene:

- su segnalazione del cittadino, qualora le Commissioni Miste Conciliative non rispondano nei termini previsti dal regolamento aziendale;
- per trattare i reclami in materia tecnico professionale, ai sensi del successivo paragrafo;
- per esaminare, anche coinvolgendo - se del caso - i competenti uffici presso la Direzione Generale Diritto alla Salute e Politiche di Solidarietà gli aspetti connessi ad aspetti organizzativi di ordine generale emergenti dai reclami ricevuti direttamente o anche d'ufficio o emergenti dalle determinazioni delle Commissioni Miste Conciliative.

Nella trasmissione del reclamo all'URP, il Difensore Civico può chiedere specifici chiarimenti rispetto ai fatti segnalati, inquadrando la richiesta di tutela alla luce della vigente normativa sanitaria, nonché investire l'azienda sanitaria o la Direzione Generale Diritto alla Salute e Politiche di Solidarietà della Regione Toscana per la soluzione delle problematiche organizzative generali emergenti.

Il Difensore Civico provvede inoltre a:

- istituire un archivio di tutte le decisioni delle Commissioni della Regione, di cui dà conto nella sua relazione annuale;
- convocare periodiche riunioni di coordinamento con i presidenti delle Commissioni, al fine di garantire comportamenti conformi nei vari procedimenti e di elaborare adeguate risposte a problematiche di carattere generale.

### **Gestione dei reclami tecnico-professionali**

Qualora, dall'esame dei reclami, siano ipotizzabili responsabilità professionali degli operatori sanitari dell'azienda, la pratica è trattata dall'URP ed eventualmente dalla Commissione Mista Conciliativa, limitatamente agli aspetti relazionali ed organizzativi emergenti dall'istanza, e trasmessa al Difensore Civico Regionale e alla Direzione Sanitaria dell'azienda che ne valuta l'inoltro alla U.O. Affari Legali, qualora la richiesta abbia natura risarcitorio – giudiziaria.

Quando, nell'ambito del reclamo, prevalgano aspetti di natura relazionale ed organizzativa, il Difensore Civico Regionale può valutare di sospendere l'istruttoria in merito a tali aspetti, finché questi non siano stati oggetto di approfondimento da parte dell'URP e/o della Commissione Mista Conciliativa.

Nella propria istruttoria, ai sensi della L.R. 4/94 art. 6.2. lett. "a", che prevede che il Difensore Civico abbia accesso a tutti i documenti, ivi compresi quelli coperti dal segreto d'ufficio, e del Provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali - provvedimento 1/P/2000 che ha incluso i Difensori Civici fra i soggetti abilitati al trattamento dei dati sensibili - il Difensore Civico ha accesso alla documentazione clinica relativa al caso in esame.

Nell'esame del caso, anche al fine di fornire indicazioni in merito all'approfondimento della questione nelle sedi opportune, il Difensore civico si avvale del proprio staff di consulenti medico legali, di cui alla L.R. 36/83 e al par. 5.2.2.2.4 del P.S.R. 2002 – 2004.

La casistica attinente alle ipotesi tecnico professionale ed etico deontologica è registrata secondo un apposito programma statistico di monitoraggio ed è accessibile in forma aggregata e anonima da parte di tutte le aziende, del Difensore Civico e della Direzione Generale Diritto alla Salute e Politiche di Solidarietà anche al fine di attivare i percorsi di formazione del personale e di ottimizzazione organizzativa.

Nei casi in cui il reclamo investa la sfera della deontologia professionale, il Direttore Generale informa gli ordini e i collegi professionali interessati, nel rispetto della L.675/96 e relativi decreti.

### **Reclamo e miglioramento della qualità dei servizi**

I reclami sono utilizzati dall'azienda sanitaria come segnalazioni di disservizi e come contributi alla valutazione della qualità dei servizi erogati.

L'URP e/o la Commissione Mista Conciliativa provvedono alla trattazione dei reclami e nell'ambito dei propri compiti istituzionali, in raccordo con la struttura organizzativa aziendale Assicurazione di qualità propongono eventuali modifiche organizzative da parte dell'azienda stessa.

In particolare, per favorire l'ammodernamento delle strutture, la maggior rispondenza dell'impianto organizzativo-funzionale, la semplificazione dei linguaggi e l'aggiornamento delle modalità con cui le amministrazioni si propongono all'utenza.

La Direzione aziendale assicura momenti di confronto con l'URP e la Commissione Mista Conciliativa, riguardo agli esiti dei casi trattati ed ai provvedimenti adottati.

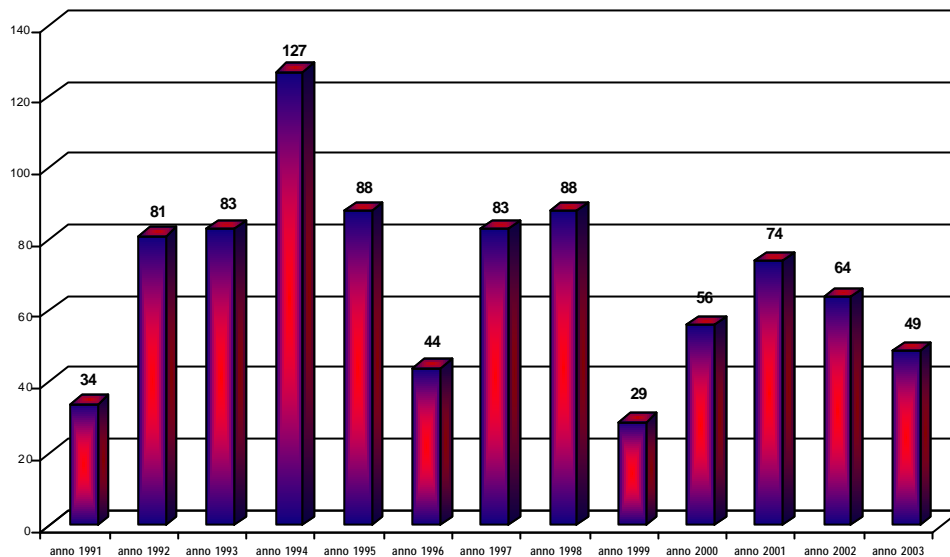
## Statistiche in materia di responsabilità professionale

In questa materia l'attività del Difensore civico è giunta nel corso del 2003 a 900 pratiche aperte, distribuite per anno e per disciplina secondo la tabella che segue.

Pratiche aperte per anno e per tipologia dal 1991 al 31-12-2003  
Totale 900 pratiche

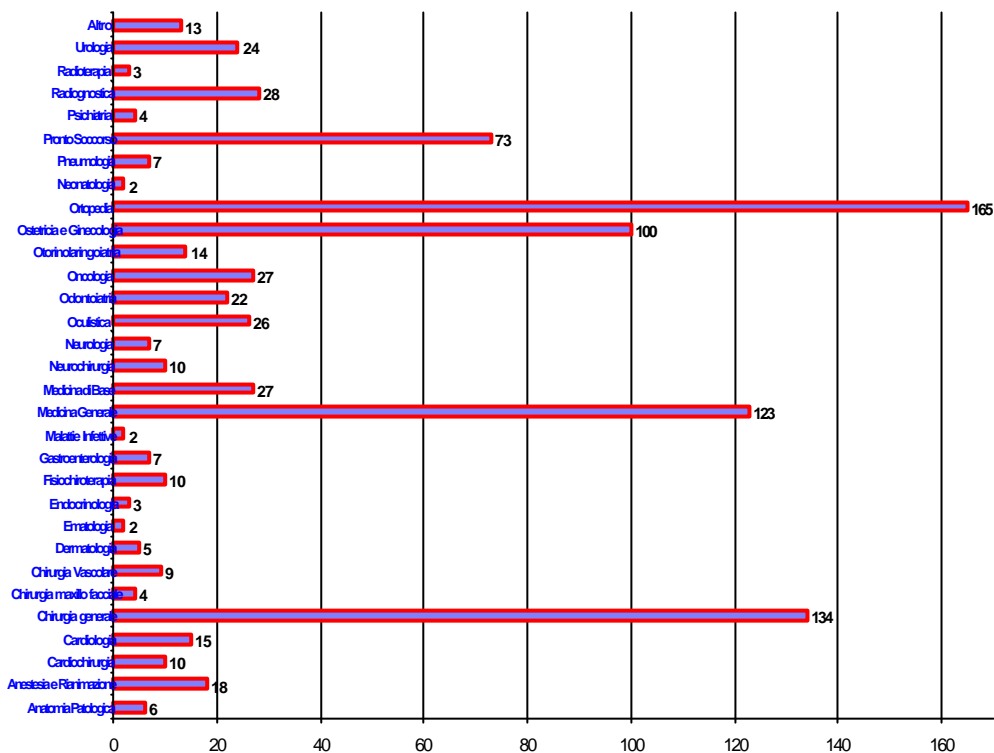
Disciplina	1991-1993	anno 1994	anno 1995	anno 1996	anno 1997	anno 1998	anno 1999	anno 2000	anno 2001	anno 2002	anno 2003	Totale
Anatomia Patologica	1	1	1					1	1	1		6
Anestesia e Rianimazione	5	2	2		1	2		1	3	2		18
Cardiologia	4	2	3		2	1	1	2				15
Chirurgia generale	33	21	14	6	9	14	4	7	15	7	4	134
Chirurgia maxillo facciale	1	1		1	1							4
Chirurgia Vascolare	4	3	1		1							9
Dermatologia	0	3	1	1								5
Ematologia	1				1							2
Endocrinologia	1	1				1						3
Fisioterapia	2	2		1	1				3		1	10
Gastroenterologia	1	3	1		2							7
Malattie Infettive	1				1							2
Medicina Generale	20	15	6	10	8	18	6	10	7	8	15	123
Medicina di Base	5	3	1	2	3	1		3	1	5	3	27
Neurochirurgia	1	2	1		1	2			1	2		10
Neurologia	0				1	1	1	1		3		7
Oculistica	5	2	1	1	3	1	1	4	3	3	2	26
Odontoiatria	8		2		3	2			4	2	1	22
Oncologia	2	1	3	1	6	3	4	3	1	1	2	27
Otorinolaringoiatria	4	1		1	1		1		1	1	4	14
Ostetricia e Ginecologia	28	14	7	5	13	10		4	6	9	4	100
Ortopedia	30	27	18	11	16	22	7	10	9	12	3	165
Neonatologia	1				1							2
Pneumologia	3	1	1				1		1			7
Pronto Soccorso	22	14	16	3	2	3	1	4	5	3		73
Psichiatria	0	1					1	2				4
Radioagnostica	6	3	4	1	4	2			5		3	28
Radioterapia	1				1				1			3
Urologia	3	2	4			1	1	3	7	2	1	24
Altro	2					2				3	6	13
<b>Totale</b>	<b>198</b>	<b>127</b>	<b>88</b>	<b>44</b>	<b>83</b>	<b>88</b>	<b>29</b>	<b>56</b>	<b>74</b>	<b>64</b>	<b>49</b>	<b>900</b>

Rispetto alle statistiche prodotte negli anni passati, la tabella aggrega le annate 1991 – 1993 per motivi di spazio, l'andamento per anno è proposto in modo disaggregato nel grafico sotto.



Non essendo i dati rappresentativi dell'andamento del contenzioso nelle Aziende Sanitarie (come diventeranno quando partirà il sistema di monitoraggio) l'andamento non è significativo, va sottolineato come, a fronte del lieve calo del 2003 nel 2004 stiamo assistendo ad un incremento delle istanze, anche a seguito della pubblicizzazione dell'attività dell'ufficio con la Conferenza del settembre 2003 e all'attività promozionale che ha seguito l'insediamento del nuovo Difensore civico.

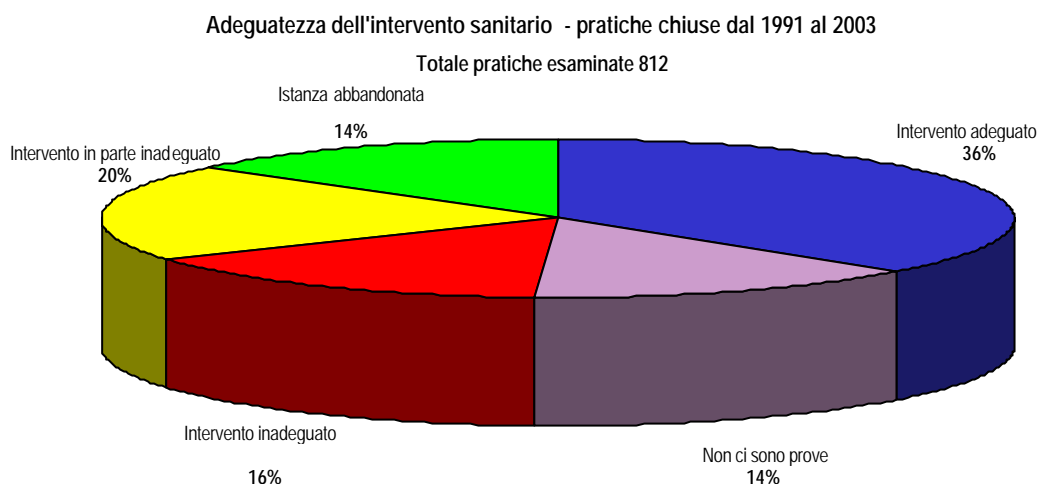
Inoltre a seguito delle modifiche normative che verranno introdotte nel corso del 2004, al Difensore civico perverranno tutte le istanze in materia tecnico professionale. Tale incremento dell'attività nel settore porterà l'Ufficio a dover affrontare anche la problematica di definire in modo più sistematico la collaborazione con i consulenti medico legali, soprattutto per quanto attiene le pratiche provenienti dall'Azienda Ospedaliera di Careggi che, per motivi di opportunità e per espressa previsione della convenzione non sono trattate dall'Istituto di Medicina Legale dell'Università di Firenze. La previsione del P.S.R. 2002 – 2004 al Par. 5.2.2.2.4. (Medicina Legale) prevede espressamente la possibilità per il Difensore civico di avvalersi della collaborazione delle U.O. di Medicina Legale delle Aziende Sanitarie, tuttavia tale attività è svolta compatibilmente con gli impegni di servizio e, con lodevoli eccezioni, il tempo che i Direttori Generali consentono per lo svolgimento di tali attività è piuttosto limitato, il che si traduce in un dilatamento dei tempi entro i quali il Difensore civico fornisce le indicazioni medico legali. Pur trattandosi di indicazioni non vincolanti per l'utente e pur considerando che i tempi di prescrizione sono di dieci anni dalla presa coscienza del danno, resta aperto il problema di dover gestire tale attività in tempi più ristretti. Venendo alla tabella della distribuzione delle istanze ricevute per disciplina medica, questa è rappresentata dal grafico sottostante.



Va sottolineato, che – per quanto attiene gli ultimi anni – si fa riferimento alla tipologia di responsabilità professionale ipotizzata nell'istanza e non alla U.O. coinvolta<sup>6</sup>. Ciò premesso, pur essendo il campione che perviene all'attenzione del Difensore civico assolutamente casuale rispetto al fenomeno del contenzioso in materia, le punte della chirurgia generale, dell'ostetricia e della ginecologia e dell'ortopedia sono compatibili con il dato in possesso di alcuni Osservatori Medico Legali Aziendali e, più in generale con altri tipi di indagini statistiche sul fenomeno.

<sup>6</sup> Ad esempio se l'oggetto di approfondimenti è relativo ad una prescrizione medica fatta in una U.O. chirurgica, l'istanza sarà classificata come ipotesi di responsabilità professionale medica, non chirurgica

Sul totale di 812 pratiche concluse al 31 dicembre 2003, il grafico che segue evidenzia le indicazioni fornite.



Il grafico ben evidenzia il potenziale "raffreddamento" del contenzioso che l'azione del Difensore civico può portare in questo settore, anche se va sottolineato che, con l'attuale sistema di monitoraggio il Difensore civico non è a conoscenza dell'effettiva decisione dell'utente a seguito dell'indicazione ricevuta e dell'eventuale liquidazione di un risarcimento danni da parte dell'Istituto assicuratore dell'Azienda Sanitaria (o dell'Istituto accreditato) coinvolti. Il nuovo sistema di monitoraggio proposto dal Difensore civico ed in corso di definizione consentirà di evidenziare anche questo tipo di dati.

Ancor più significativa, seppur con i limiti sopra evidenziati è la successiva tabella in cui si dà conto del rapporto fra indicazioni fornite e opportunità di approfondire la questione nelle sedi opportune.

La tabella evidenzia, sia in valore assoluto che, alla pagina successiva, in valore percentuale l'incrocio tra i due dati, rispetto ai quali emerge che in alcuni casi, nonostante emergessero indicazioni circa l'inadeguatezza dell'intervento si è comunque fornita un'indicazione circa l'opportunità di non approfondire la questione nelle sedi opportune, perché magari il comportamento non aveva comportato danni per

#### Casi conclusi dal 1991 al 31/12/2003

Totale pratiche 812

Esito dell'intervento	opportunità dell'azione legale		
	No	Sì	Totale
Intervento adeguato	287	11	298
Non ci sono prove	97	17	114
Intervento inadeguato	18	110	128
Intervento in parte inadeguato	120	39	159
Istanza abbandonata	113		113
<b>Totale</b>	<b>635</b>	<b>177</b>	<b>812</b>

l'utente, mentre in altri casi si è consigliato di approfondire la questione nelle sedi opportune anche a fronte di adeguatezza dell'intervento sanitario, dal momento che emergevano problemi connessi con i materiali utilizzati, oppure con le modalità di acquisizione del consenso informato.

### Casi conclusi dal 1991 - 2003

Totale pratiche 812

Esito dell'intervento	opportunità dell'azione legale		
	No	Si	Totale
Intervento adeguato	35%	1%	37%
Non ci sono prove	12%	2%	14%
Intervento inadeguato	2%	14%	16%
Intervento in parte inadeguato	15%	5%	20%
Istanza abbandonata	14%		14%
<b>Totale</b>	<b>78%</b>	<b>22%</b>	<b>100%</b>

Da considerare che, al di là delle indicazioni fornite all'utente circa l'opportunità di approfondire la questione nelle sedi opportune, spesso ci si è comunque attivati, anche con indicazione circa l'adeguatezza dell'intervento sanitario, nei confronti della Regione e delle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere, molte delle quali sono state sensibili alle indicazioni ricevute ed hanno spesso modificato le proprie procedure organizzative interne, per ottenere la modifica dell'organizzazione di alcuni servizi.

Un cenno all'alto numero in valore assoluto e percentuale degli abbandoni, che è determinato dalla circostanza che spesso l'Ufficio apre la pratica sulla base di una segnalazione telefonica dell'utente, che si impegna a consegnare ulteriori approfondimenti diagnostici o documentazione atta a comprovare le conseguenze dell'attività ipotizzata e che non sempre poi riprende contatti con l'Ufficio, scegliendo altre strade o rinunciando ad ogni approfondimento.

**Proposta di scheda sperimentale per la rilevazione del contenzioso  
Difensore Civico - Osservatori Medico Legali Aziende Sanitarie -  
Regione Toscana**

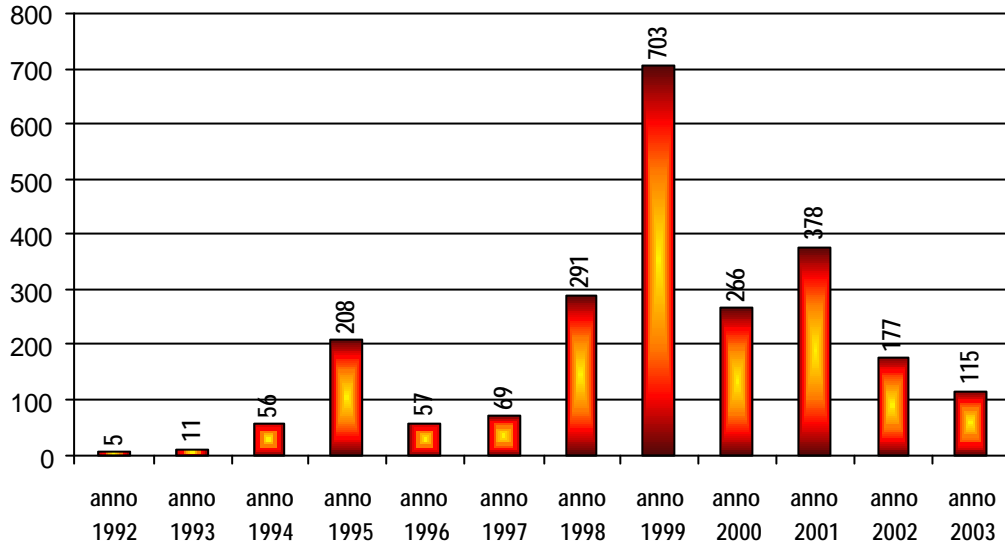
**[Scarica la scheda in formato html](#)**



## Casistica in materia di assistenza ai cittadini danneggiati da vaccini e trasfusioni

Come abbiamo ricordato nella parte relativa alla sanità per i motivi ivi evidenziati nel corso del 2003 si è assistito ad un lieve calo delle istanze, che hanno l'andamento descritto dal grafico sotto evidenziato.

**Totale casi trattati: 2336 dal 1992 al 31/12/2003**



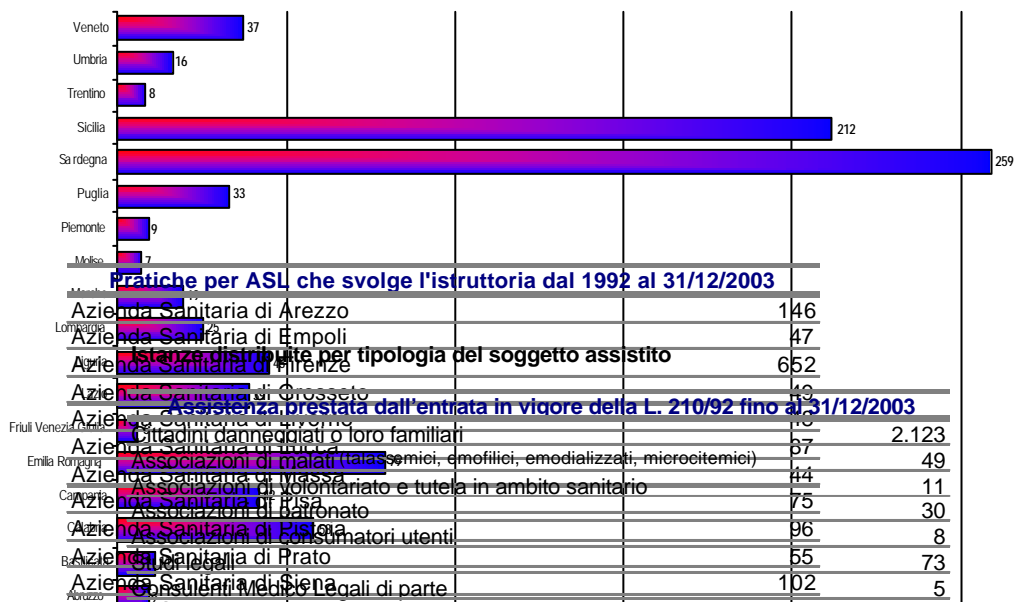
La tabella che segue evidenzia come non siano mancate le richieste di assistenza da utenti qualificati come Associazioni, Difensori civici locali e di altre Regioni, Studi legali e Consulenti Medico Legali di parte, anche se la maggior parte dell'utenza è costituita da singoli individui.

Il grafico che segue, evidenzia con chiarezza come l'ufficio del Difensore civico sia diventato punto di riferimento a livello nazionale e come le istanze siano pervenute, con significative punte per le Regioni laddove a causa dei fenomeni di patologie anemiche sono più frequenti i fenomeni trasfusionali, da tutte le altre Regioni italiane con l'eccezione della Valle D'Aosta.

Giova inoltre ricordare che in Sicilia non esiste un Difensore civico regionale e che quindi l'alto numero di istanze provenienti dalla Sicilia è determinato anche da questo presupposto, oltre che dalla capillare presenza in quel territorio di associazioni di malati per patologie legate alla necessità di ricevere frequenti trasfusioni.

Per quanto attiene le 1422 pratiche relative alla Toscana, che la tabella che segue evidenzia distribuite per

**Assistenza a soggetti fuori Toscana: totale 914 casi (dal 1992 al 2003)**



Azienda Sanitaria di provenienza, è sempre opportuno tornare a ricordare come il dato numerico relativo ad ogni singola Azienda Sanitaria va letto avendo riguardo sia alla popolazione della Azienda, sia alla circostanza che la normativa fa riferimento all'Azienda di residenza del soggetto al momento della domanda (e quindi con riferimento sia ai fenomeni migratori della popolazione sia alla circostanza che non

<b>Cause del danno: casistica osservata dal 1992 al 31/12/2003</b>	
Danni da vaccinazioni obbligatorie	45
Danni da vaccinazioni facoltative	12
Danni da contagio coniuge	19
Danni da contagio madre durante la gestazione	5
Danni da trasfusioni sangue e suoi derivati	2.217
Danni causati a operatori sanitari	38
<b>Totale</b>	<b>2.336</b>

necessariamente l'intervento a cui è fatto seguito la trasfusione o la somministrazione di emoderivati sia avvenuto nelle strutture dell'Azienda Sanitaria stessa), sia infine al fatto che nelle Aziende ove migliore è stata l'informazione circa la L. 210/92 e la possibilità di ottenere un indennizzo c'è stato un maggior numero di richieste di indennizzo.

Venendo ad esaminare la possibile causa del danno dalla tabella che segue emerge con chiarezza come la maggior parte delle istanze sia connessa con ipotesi di trasfusione di sangue e suoi derivati.

Una segnalazione a parte merita il dato circa i danni causati ad operatori sanitari, rispetto ai quali la L. 210/92 originariamente escludeva la possibilità di un indennizzo; come ricordato nella Relazione 2002 la pronuncia della Corte Costituzionale 476/2002 (che risale al novembre del 2002), ha riconosciuto il diritto di adire alle procedure di indennizzo previste dalla L. 210/92 e successive modifiche.

Per quanto attiene gli eventi avversi osservati, il grafico che segue evidenzia che la maggior parte delle istanze pervenute al Difensore civico è relativa ad ipotesi di contagio da epatiti di tipo C (HCV)<sup>7</sup> e di tipo B (HBV).

Come evidenzia il grafico recentemente si registrano, se pur in misura molto ridotta, richieste di assistenza per forme di epatite il cui virus è stato scoperto solo recentemente (HGV e TTV).

---

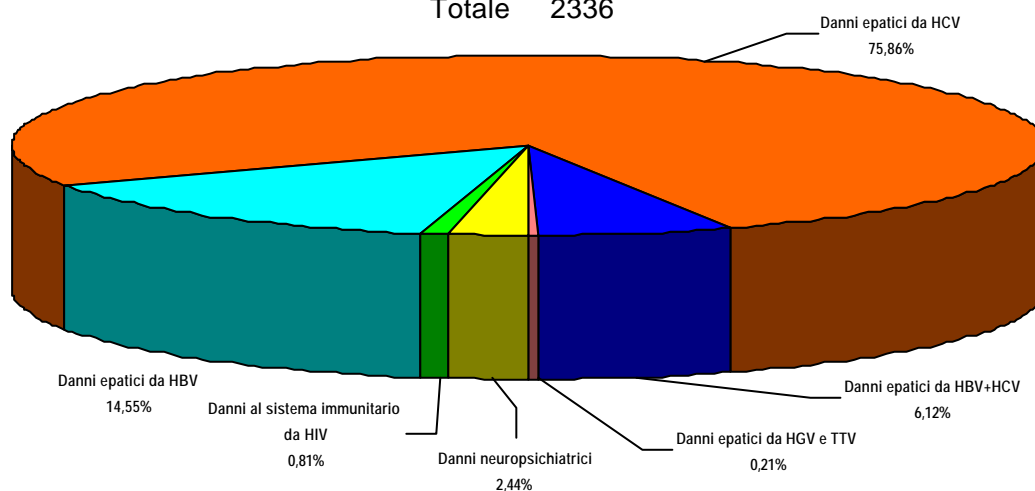
<sup>7</sup> Va ricordato che i test per l'HCV, meglio nota come Epatite "C", sono stati perfezionati solo nel 1989, molto più tardi rispetto a quelli per l'epatite B e solo recentemente sono stati introdotti test ematici più avanzati, tesi a ridurre il cd. "effetto finestra" rispetto a possibili donatori che hanno contratto la malattia ma non sono positivi al test.

Venendo infine ad esaminare le motivazioni relativamente alle quali il Difensore civico ha assistito i cittadini nella proposta di ricorso amministrativo, la tabella che segue indica tali ipotesi. Il totale delle fattispecie esaminate è superiore rispetto al numero totale dei ricorsi in quanto in alcuni ricorsi le fattispecie esaminate erano multiple. La tabella è stata più volte commentata nelle Relazioni precedenti, a cui si rimanda limitandoci in questa sede alla sua pubblicazione aggiornata al 31/12/2003.

<b>Fattispecie esaminate nei 368 ricorsi amministrativi predisposti dall'ufficio (dato al 31/12/2003)</b>	
"assenza di alterazioni biomorali in atto"	118
"domanda non presentata nei termini di legge"	129
"mancanza di documentazione comprovante la continuità temporale della patologia epatica"	89
notifiche prive del processo verbale e della specifica motivazione del diniego	49
"negatività sierologica dei donatori ai parametri virologici previsti per legge"	41
sicurezza immunoglobuline endovena/intramuscolo	18
"assenza di documentazione attestante la prova della somministrazione di sangue od emoderivati", nonostante la presenza in cartella clinica di:	14
etichette adesive sacche sangue	3
unità sangue intero	2

### Eventi avversi osservati dal 1992 al 31/12/2003

Totale 2336



emocomponenti (globuli rossi, piastrine, plasma)	4
plasmaderivati	5
"alterazione delle transaminasi sieriche preesistente alle trasfusioni"	4
notifiche non riferite all'interessato	2
"non esiste nesso causale tra l'infezione post-trasfusionale e il decesso"	7
Vizi del procedimento nella fase istruttoria tecnica e/o amministrativa	12
<b>Totale fattispecie</b>	<b>483</b>

## Elenco nomine commissari ad acta anno 2003

50	COMUNE	OGGETTO	ESITO	INIZIO	FINE	DURATA
1	Piombino	Concessione demaniale marittima	Rinnovo concessione	18/04/03	16/06/03	< 90 giorni
2	Pontremoli	Pagamento onorario	conciliazione	08/02/03	20/05/03	> 90 giorni
3	Portoferraio	Esecuzione ordinanza	eseguita	28/05/03	21/07/03	< 90 giorni
4	Livorno	Ordinanza di demolizione	eseguita	16/04/03	28/05/03	< 90 giorni
5	Siena	ordinanza	eseguita	07/05/03	26/06/03	< 90 giorni
6	Isola Giglio	Variante in corso d'opera	Rilascio	12/05/03	20/10/03	> 90 giorni
7	Zeri	Recupero somme	Conciliazione	30/05/03	21/10/03	> 90 giorni
8	Serravezza	Adeguamento PRG a PRAE	Adempimento	24/07/03	24/09/03	< 90 giorni
9	Murlo	Nomina segretario comunale	Avvio procedura	01/09/03	01/10/03	< 90 giorni

51	COMUNE	OGGETTO	ESITO	INIZIO	FINE	DURATA
1	Lucignano	Concessione edilizia	rinuncia	14/01/03	04/02/03	< 90 giorni
2	Pescia	Concessione edilizia		11/02/02	26/03/03	< 90 giorni
3	Comune Grosseto	Concessione edilizia	diniego	18/03/03	09/04/03	< 90 giorni
4	Bibbona	Autorizzazione	sospensione	08/05/03	04/06/03	< 90 giorni
5	Capoliveri	Concessione edilizia	diniego	30/06/03	28/07/03	< 90 giorni
6	Campo nell'Elba	Concessione edilizia	diniego	30/06/03	14/08/03	< 90 giorni
7	Pescia	Concessione edilizia	nomina	24/07/03	27/10/03*	< 90 giorni
8	Isola del Giglio	Concessione edilizia	rilascio	09/09/03	04/11/03	< 90 giorni
9	Comune di Massa	Concessione edilizia	rilascio	25/09/03	13/11/03	< 90 giorni
10	Campo nell'Elba	Concessione edilizia	diniego	05/11/03	24/11/03	< 90 giorni
11	Montespertoli	Concessione edilizia	rilascio	21/11/03	22/12/03	< 90 giorni

\* termine sospeso tra l'11 agosto e il 20 ottobre, in attesa di indicazioni da parte dell'interessato

53	COMUNE	OGGETTO	INIZIO	FINE	DURATA
1	Enti locali	Conto consuntivo	01/07/03	30/08/03	< 90 giorni
2	Capannori	Accertamento stato dissesto	12/06/03	15/17/03	< 90 giorni

## Strade vicinali

*La nozione di strada vicinale nel nostro ordinamento e la relativa disciplina*

### **La disciplina delle strade vicinali prima dell'emanazione del nuovo codice della strada**

La nozione di strada vicinale, ripresa dal diritto romano, si è sviluppata nel nostro ordinamento a partire dalla legge del 1865 sui lavori pubblici. In particolare, tale legge, all'allegato F, contiene una classificazione delle strade che, secondo quanto previsto dall'art. 9, *“si dividono in nazionali, provinciali e comunali”*.

La stessa legge all'art. 19 - che stabilisce la definizione delle predette categorie di strade - con riferimento alle strade vicinali si limita a fornire una definizione per così dire negativa per cui tutte le strade non iscritte nelle precedenti categorie e soggette a servitù pubblica sono vicinali.

Con riferimento alla riparazione e conservazione delle strade vicinali, l'art. 51 della legge prevede che queste siano a carico di quelli che ne fanno uso per recarsi alle loro proprietà sia che queste si trovino o no contigue alle strade stesse, quando per diritto o per consuetudine un tale carico non ricada sopra determinate proprietà persone. Lo stesso articolo stabilisce poi che il municipio potrà essere pure tenuto ad una determinata quota di concorso nella spesa di riparazione delle strade vicinali più importanti. In caso di divergenza o conflitto tra il municipio e gli interessati, deciderà la deputazione provinciale.

Successivamente il d.lgt. 1446 del 1918, convertito nella legge n. 473 del 1925, superando la nozione di strada vicinale data dalla legge del 1865, ne ha allargato il concetto, considerando vicinali tanto le strade che sono soggette a pubblico transito o ad uso pubblico quanto quelle che non vi sono soggette (cfr. in particolare l'art. 1, secondo cui *“gli utenti delle strade vicinali, anche se non soggette a pubblico transito, possono costituirsi in Consorzio per la manutenzione delle strade”*, nonché gli artt. 3, 14, 15, 16, 17 e 18). Le strade vicinali, secondo la disposizione richiamata, possono quindi essere sia quelle destinate ad esclusivo uso privato sia quelle soggette anche a pubblico transito.

Tale differenziazione costituisce il presupposto per l'applicazione di discipline diverse.

In particolare, l'art. 3 del d.lgt. n. 1446 del 1918 prevede per le strade vicinali pubbliche l'obbligo del Comune di concorrere nella spesa di manutenzione, sistemazione e ricostruzione in misura variabile da un quinto sino alla metà della spesa, secondo la diversa importanza delle strade.

Lo stesso articolo, per le vie vicinali non soggette ad uso pubblico, stabilisce la facoltatività di tale concorso, che deve peraltro essere limitato alle sole opere di sistemazione e ricostruzione in misura non superiore al quinto della spesa occorrente.

Inoltre, mentre ogni uso di strada vicinale pubblica, da cui deriva un notevole consumo, è disciplinato dalla legge speciale che statuisce l'obbligo di concorrere alla manutenzione in ragione della maggiore spesa che lo speciale uso rende necessario (art. 9), tale obbligo non ricorre per le vie vicinali private, i cui rapporti di uso devono ritenersi disciplinati dal diritto privato<sup>8</sup>.

L'art. 15 del d.lgt. n. 1446 del 1918 precisa poi che per le vie vicinali pubbliche è consentito al Sindaco di adottare provvedimenti di polizia, mentre per quanto riguarda le vie vicinali c.d. private il Sindaco può usare tale potere solo in presenza di apposita richiesta da parte degli utenti interessati e può autorizzare i lavori di ripristino.

In materia è poi intervenuta la legge n. 126 del 1958 che ha definito le strade vicinali per esclusione *“Tutte le strade non iscritte nelle precedenti categorie e soggette a pubblico transito”*.

Tale legge, inoltre, all'art. 14 prevede che *“la costituzione dei consorzi previsti dal decreto legislativo luogotenenziale 1° settembre 1918, n. 1446, per la manutenzione, sistemazione e ricostruzione delle strade vicinali di uso pubblico, anche se rientranti nei comprensori di bonifica, è obbligatoria. In assenza di iniziativa da parte degli utenti o del Comune, alla costituzione del consorzio provvede di ufficio il prefetto”*.

---

<sup>8</sup> Inoltre, mentre per le opere da eseguirsi sulle vie vicinali pubbliche possono essere concessi sussidi in base all'art. 321 della legge sulle opere pubbliche (art. 11 d.lgt. n. 1446 del 1918), tali provvidenze non sono previste per le opere da farsi sulle vie vicinali private.

### La distinzione tra strade vicinali pubbliche e strade vicinali private

Sulla base della disposizione di cui all' art. 1 del d.lgt. n. 1446 del 1918, la dottrina e la giurisprudenza hanno distinto le vie agrarie o vicinali private, adibite ad esclusivo uso dei fondi latitanti e di quelli in esecuzione, dalle strade vicinali pubbliche (dette anche proprie), soggette al passaggio non solo dei proprietari di detti fondi, ma anche di chiunque altro abbia interesse ad usarle.

In particolare, la dottrina ha definito come strade vicinali in senso proprio le strade pubbliche *quoad usum*, che siano idonee a mettere in comunicazione tra loro tronchi di strade ordinarie, borgate centri o case rurali, sulle quali per destinazione del Comune ovvero per l'esercizio di fatto praticato *ab immemorabili* o per il tempo utile ad usucapire da parte della collettività, per scopi di generale interesse, si sia costituita una servitù di uso pubblico.

Il tratto caratterizzante di tale tipo di strade è costituito, dunque, dall'uso pubblico, dalla presenza, di un diritto pubblico di transito (*iura in re aliena*), di cui è titolare un Ente territoriale.

A tal proposito, la dottrina ha sottolineato che a creare la vicinalità di una strada non è però sufficiente il semplice uso da parte della generalità dei cittadini, ma il transito deve trovare un titolo valido a sorreggere l'affermazione del diritto di uso pubblico. In particolare, sia la dottrina sia la giurisprudenza hanno chiarito che tale titolo può consistere in una convenzione intervenuta tra i proprietari del suolo e la P.A., nell'usucapione, che comporta un uso da parte della collettività protrattosi per il tempo necessario. Infine, la servitù di uso pubblico può nascere anche per effetto della *dicatio ad patriam*, cioè un comportamento volontario del proprietario, che spontaneamente ponga od abbia in precedenza, anche da lunghissimo tempo, posto a disposizione della collettività indeterminata dei cittadini un proprio bene, consentendone agli stessi l'uso continuativo non connotato dalla mera precarietà o tolleranza. E' necessario, cioè, che l'elemento oggettivo del perdurante passaggio sulla strada sia avvalorato dalla volontà dell'ente pubblico territoriale, cui spetta il diritto reale parziale di godimento, di riconoscere l'effettività dell'uso pubblico e di volerne profittare a proprio vantaggio.

In altri termini, l'effettività dell'uso da parte dell'ente pubblico non è rilevante come mero fatto in sé, ma in quanto l'ente abbia mostrato di riconoscere che questo si sta verificando e di volerne profittare a proprio vantaggio, realizzando in tal modo la messa a disposizione degli utenti del bene per la finalità della pubblica viabilità.

Tale ricostruzione è stata avallata dalla giurisprudenza che ha individuato, quali elementi in base ai quali una strada può rientrare nella categoria delle vie vicinali pubbliche: il passaggio esercitato *iure servitutis publicae* da una collettività di persone qualificate dall'appartenenza ad un gruppo territoriale, la concreta idoneità del bene a soddisfare esigenze di carattere generale anche per il collegamento con la pubblica via, e un titolo valido a sorreggere l'affermazione del diritto di uso pubblico, che può anche identificarsi nella protrazione dell'uso da tempo immemorabile (cfr. TAR Toscana, sez. III, sent. n. 1385 del 2003, in cui si richiamano espressamente Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 1155/2001; sez. V, sent. n. 5692/2000; Cass, civ. II, sent. n. 7718/1991, nonché Cass. Civ. sez. I, sent. n. 10932/1998). In presenza di tali requisiti, dunque, le strade vicinali sono assimilate alle strade pubbliche ed assoggettate al loro regime giuridico (art. 825)<sup>9</sup>. Dalle strade vicinali propriamente dette si distinguono le strade vicinali private o agrarie, che sono, invece, formate *ex collatione privatorum agrorum*, costituite per l'uso comune ma esclusivo di determinati proprietari conferenti.

Sono destinate esclusivamente all'accesso dei fondi latitanti e in consecuzione, i cui proprietari ne godono *iure condominii* e non *iure servitutis* per aver concorso nella loro formazione con proprie zone di terreno o con altri conferimenti. Si tratta di vie destinate unicamente al servizio dei fondi che sulla via stessa si affacciano e, in questi limiti, non possono considerarsi soggette a servitù di pubblico passaggio.

---

<sup>9</sup>L'art. 825 c.c. "Diritti demaniali su beni altrui" stabilisce che "Sono parimenti soggetti al regime del demanio pubblico [c.c. 823] i diritti reali che spettano allo Stato, alle province e ai comuni su beni appartenenti ad altri soggetti [c.c. 824], quando i diritti stessi sono costituiti per l'utilità di alcuno dei beni indicati dagli articoli precedenti o per il conseguimento di fini di pubblico interesse corrispondenti a quelli a cui servono i beni medesimi".

Le strade agrarie così formate costituiscono per l'intero tracciato proprietà *pro indiviso* dei proprietari dei fondi ai quali esse servono, dando vita ad una comunione incidentale per la cui costituzione non è necessario alcun atto scritto.

In sostanza, la differenza più importante tra le due categorie di strade vicinali è costituita dal fatto che le vie vicinali pubbliche, risultando caratterizzate dalla presenza di un diritto pubblico di transito, sono strade di interesse amministrativo ed è proprio questo interesse che consente di sottoporle, nel sistema dei diritti reali, ad una disciplina *sui generis* che trae origine dagli artt. 823 e ss. del c.c., dalla legge n. 2248 del 1865, All. F., e dal d.lgt. n. 1446 del 1918, mentre le vie vicinali private restano estranee alla disciplina pubblicistica, essendo esclusivamente regolate da norme di diritto privato.

### **La proprietà del suolo delle strade vicinali**

A norma dell'art. 22, comma 2, della legge n. 2248 del 1865, All. F. "Il suolo delle strade nazionali è di proprietà dello Stato; quello delle strade provinciali appartiene alle province ed è proprietà dei comuni il suolo delle strade comunali".

Nessuna disposizione normativa stabilisce invece in ordine alla proprietà delle vie vicinali. Ciò nonostante la disciplina dettata dalle fonti richiamate consente di affermare che il diritto di proprietà sul suolo delle vie vicinali ad uso pubblico appartiene ai privati frontisti.

In tal senso, lo stesso art. 22 della legge n. 2248 del 1865 - in considerazione del fatto che il suolo delle strade vicinali non può ovviamente essere considerato come *res nullius* e che il Comune risulta titolare del diritto di uso pubblico esistente su di esse - consente di affermare, per la nota regola del *nemini res sua servit*, che non è possibile attribuire al Comune la proprietà del suolo di queste strade<sup>10</sup>.

Di conseguenza, il diritto di proprietà sul suolo delle vie vicinali appartiene ai privati frontisti (*iure condominii*, ove siano più proprietari) sia nell'ipotesi di strade non gravate da uso pubblico, sia nell'ipotesi di strade soggette a pubblico transito.

### **Gli elenchi delle strade vicinali**

La legge n. 2248 del 1865 all'art. 20 prevede la redazione degli elenchi delle strade, che "approvati definitivamente, e di cui sarà deposta copia negli archivi della Prefettura, fanno prova in materia di strade per tutti gli effetti di ragione".

Con riferimento a tale disposizione, parte della dottrina ha ritenuto che si riferisse soltanto agli elenchi di cui parlano gli articoli precedenti della legge sui lavori pubblici e, dunque, agli elenchi delle strade statali, provinciali e comunali.

La successiva normativa regolamentare ha previsto che gli elenchi delle strade soggette al pubblico transito siano obbligatoriamente redatti e conservati a cura del Segretario Comunale. In particolare, l'art. 36 del regolamento approvato con R.D. 10 giugno 1899, n. 6107 per l'esecuzione della legge comunale e provinciale<sup>11</sup> ha disposto che "ogni comune è in obbligo di compilare e tenere nella segreteria comunale [...] l'elenco delle strade comunali e di quelle private soggette a servitù pubblica".

L'art. 83, primo comma, del regolamento approvato con R.D. 12 febbraio 1911, n. 297 ha poi ribadito che "in ogni Comune il Segretario deve tenere in ordine cronologico [...] gli atti indicati nell'allegato 4, obbligatori per i comuni", nel cui novero è stato previsto l'elenco delle strade comunali e di quelle private soggette a servitù pubblica.

---

<sup>10</sup> A sostegno della tesi contraria, cioè dell'ammissibilità di strade vicinali di proprietà patrimoniale del Comune, in passato parte della dottrina richiamava l'art. 18 della legge sui lavori pubblici, nella parte in cui stabilisce che " *le deliberazioni dei consigli comunali portanti soppressione di strade devono dichiarare se debbono essere classificate come vicinali o se invece si debba alienarne il suolo ai proprietari frontisti o all'asta pubblica*". In ogni caso è prevalente l'opinione di chi sostiene che l'art. 18 debba essere interpretato nel senso che per effetto della declassificazione di una strada comunale e conseguente sua inclusione nell'elenco delle vie vicinali, deve considerarsi cessata sia la demanialità sia la proprietà del Comune, con la conseguente costituzione di un diritto di servitù pubblica a favore del Comune, a carico del fondo declassificato.

<sup>11</sup> Il regolamento è stato abrogato dall'art. 64 della legge n. 142 del 1990 (ora sostituita dal d.lgs. n. 267 del 2000).

La giurisprudenza, con riferimento all'inserimento di una strada vicinale all'interno degli elenchi tenuto dal Comune, ha affermato il principio per cui tale elenchi non hanno efficacia costitutiva, né probatoria della soggezione della strada a pubblico passaggio, occorrendo a tal fine la duplice prova della sua permanente destinazione a soddisfare esigenze collettive e del diuturno uso, che, a tal fine, la collettività ne abbia fatto. Tuttavia, anche se non può certamente considerarsi prova decisiva del carattere vicinale della strada, l'inclusione negli elenchi è da ritenere un importante indizio, una presunzione iuris, che se non contraddetta da prova contraria, può, insieme da altre circostanze, concorrere a formare il convincimento sulla qualificazione della vicinalità di una strada<sup>12</sup>.

### Interventi su strade vicinali

Come già rilevato, già l'art. 51 della legge n. 2248 del 1965 prevedeva che alla riparazione e alla conservazione delle strade vicinali dovessero provvedere gli utenti delle strade vicinali, cioè coloro che *"ne fanno uso per recarsi alle loro proprietà sia che queste si trovino o no contigue alle strade delle stesse, quando per diritto o per consuetudine un tale carico non ricada sopra determinate proprietà persone"*; tuttavia il secondo comma aggiungeva che *"il Municipio potrà essere pure tenuto ad una determinata quota di concorso nella spesa di riparazione delle strade vicinali più importanti"*.

La definizione di utente è stata poi ampliata dalla giurisprudenza che ha precisato che tale qualifica non è automaticamente collegata a quella di proprietario della strada o di frontista, ma ricomprende tutti coloro che, in base ad un concreto accertamento di fatto, ritraggono dall'utilizzo della strada un effettivo e concreto giovamento, in misura e con modalità nettamente differenziate rispetto a tutti gli altri, che pure ne fanno uso<sup>13</sup>.

Il successivo art. 52 indicava poi modi di esecuzione delle relative opere e cioè o volontariamente per deliberazione della maggioranza degli utenti o d'ufficio e coattivamente per deliberazione del Consiglio comunale.

Di solito la riparazione e la conservazione delle strade vicinali soggette a pubblico passaggio spettavano normalmente agli utenti, limitandosi il Comune ad intervenire solo nei casi di loro inerzia.

Tali disposizioni sono state poi superate dall'art. 3 del d.lgt. n. 1446 del 1918, che ha introdotto l'obbligatorietà del contributo del Comune nelle spese di manutenzione, sistemazione e ricostruzione delle strade vicinali soggette a pubblico transito, fissando i limiti di tale concorso (*"in misura variabile da un quinto sino alla metà delle spese"*) a seconda della diversa importanza della strada.

A tal proposito merita sottolineare che si tratta di limiti inderogabili, aventi carattere di ordine pubblico, con la conseguenza che la disposizione di cui all'art. 3 non può essere elusa da accordi o da regolamenti comunali, che pongano, ad esempio, l'intera spesa di manutenzione a carico dei proprietari frontisti.

Va però sottolineato che il legislatore del 1918, pur modificando il precedente sistema, ha reso obbligatorio il contributo, subordinandolo alla costituzione del consorzio.

Per le vie vicinali non soggette ad uso pubblico il concorso del Comune è facoltativo e può essere concesso soltanto per opere di sistemazione o ricostruzione, in misura non eccedente il quinto della spesa<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> A tal proposito la giurisprudenza ha chiarito che l'iscrizione di una strada nell'elenco delle strade vicinali soggette a uso pubblico comporta un elemento presuntivo della sussistenza di pubblico transito sulla strada (cfr. da ultimo TAR Toscana, sent. n. 2028/2000).

<sup>13</sup> Cfr. Cons. Stato, 10.06.1936 in *"Man. Astengo"*, 1936, 111, secondo cui *"la qualità di utente di una strada vicinale è determinata dalla possibilità obiettiva di qualsiasi uso conveniente dal punto di vista della situazione del fondo, delle necessità dell'economia agricola e del sistema generale delle comunicazioni esistenti"*. Lo stesso Cons. Stato, sez. V, 14.7.1936, n. 672, non ha escluso che anche la possibilità reale e dimostrabile dell'uso di una strada vicinale, in relazione con l'utilità derivante dall'esercizio di un'azienda agricola o commerciale, possa essere valutata e assunta a criterio determinante della qualità di utente.

<sup>14</sup> Peraltro, con riferimento alla distinzione alla obbligatorietà o facoltatività del contributo del Comune, si sottolinea che l'art. 7 del d.l. n. 702 del 1978, convertito nella legge n. 3 del 1979 ha soppresso l'anacronistica suddivisione delle spese degli enti locali in obbligatorie e facoltative, e non è dunque più possibile sostenere, facendo riferimento all'art. 3 del d.lgt. del 1918, che per le vie vicinali non soggette al pubblico transito il concorso del Comune è facoltativo.



L'art. 14 della legge n. 126 del 1958 ha poi reso obbligatoria, anche in assenza di iniziativa da parte degli utenti o del Comune, la costituzione dei consorzi previsti dal d.lgt. n. 1446 del 1918, stabilendo che *"in assenza di iniziativa da parte degli utenti o del Comune, alla costituzione del Consorzio provvede di ufficio il prefetto"*.

#### *Le strade vicinali nel nuovo codice della strada*

Con il nuovo codice della strada, introdotto con il d.lgs. n. 285 del 1992 il legislatore ha emanato un quadro completo di disposizioni aventi ad oggetto la classificazione delle strade, la loro costruzione e tutela, l'organizzazione della circolazione e la polizia stradale, abrogando, peraltro, la legge n. 126 del 1958, ad eccezione dell'art. 14, che viene espressamente fatto salvo.

Rimane invece in vigore il d.lgt. n. 1146 del 1918, nella parte relativa alla viabilità vicinale in quanto non contrastante con le disposizioni di cui agli art. 2, 6, 12 e 14 del nuovo codice relativi alle strade vicinali.

In particolare, l'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 285 del 1992 prevede che le strade sono classificate, riguardo alle loro caratteristiche tecniche e funzionali nei seguenti tipi: a) autostrade; b) strade extraurbane principali; c) strade extraurbane secondarie; d) strade urbane di scorrimento, e) strade urbane di quartiere; f) strade locali. Le strade extraurbane principali, secondarie e locali si distinguono in: statali, regionali, provinciali e comunali.

A queste ultime vengono assimilate *"ai fini del codice"* le strade vicinali, che sono definite come ogni strada privata fuori dai centri abitati ad uso pubblico (cfr. art. 3, n. 52).

Lo stesso art. 2, al comma 7, specifica poi che le strade urbane di cui al comma 2, lettere d), e), f), sono sempre comunali quando siano situate nell'interno dei centri abitati, eccettuati i tratti interni di strade statali, regionali e provinciali che attraversano centri abitati con popolazione non superiore a diecimila abitanti.

Il comune nella persona del Sindaco provvede alla regolamentazione della circolazione in generale e fuori dai centri abitati (artt. 5 e 6), con apposita ordinanza<sup>15</sup>.

Ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 14 (che definisce i poteri e i compiti degli enti proprietari delle strade) *"per le strade vicinali di cui all'art. 2, comma, 7, i poteri dell'ente proprietario previsti dal presente codice sono esercitati dal Comune"*.

La disposizione appare coerente da una parte con quanto previsto dall'art. 2, comma 6, che assimila ai fini del codice della strada le strade vicinali a quelle comunali, dall'altra opera una netta distinzione tra i poteri dell'ente proprietario e chi può esercitare tali poteri. A tal proposito si deve, infatti sottolineare, che l'ultimo comma dell'art. 14, facendo riferimento solo ai poteri e non anche ai compiti dell'ente proprietario, implicitamente rinvia alle norme relative agli oneri a carico dei privati proprietari delle strade vicinali previsti dal d.lgt. n. 1446 del 1918.

Dal combinato disposto dell'art. 2, comma 6, e dell'art. 14, comma 1, si può ritenere che, nell'ipotesi di inadempienza dei privati, il nuovo codice della strada abbia conferito al Comune il potere-dovere di intervenire sussidiariamente e di garantire, anche per le strade vicinali la sicurezza e la fluidità della circolazione, gli interventi di manutenzione, gestione e pulizia, il controllo tecnico dell'efficienza stradale, previsti dall'art. 14, fatta salva la possibilità di rivalsa nei confronti degli inadempienti, per la quota ad essi spettante.

#### *Le strade vicinali e i consorzi obbligatori*

Come già affermato, il nuovo codice della strada all'art. 231 ha espressamente stabilito l'abrogazione della legge n. 126 del 1958, ad eccezione dell'art. 14, che prevede l'obbligo di costituire il consorzio per le strade vicinali di uso pubblico.

---

<sup>15</sup> Il potere di ordinanza del Sindaco è sottolineato dalla dir. Min. 24 ottobre 2000, che prevede che *"il successivo art. 6 individua al comma 5 gli organi a cui è riconosciuto il potere di ordinanza in rapporto alle singole strade ed al relativo ente di appartenenza. Esso spetta: [...] ai Sindaci per le strade comunali e le strade vicinali"*.

Il comma 2 dello stesso articolo prevede poi che, in caso di inerzia degli utenti o del Comune, alla costituzione del consorzio provveda il prefetto.

Con riferimento a tale funzione sostitutiva del prefetto, da più parti si è dubitato sulla sua effettiva ed attuale vigenza.

A tal proposito si fa presente che la materia della viabilità, già a partire dai primi decreti di trasferimento delle funzioni alle Regioni, era stata attribuita alla competenza di queste ultime (cfr. art. 2 d.p.r. n. 8 del 1972 e artt. 79 e 87 d.p.r. n. 616 del 1977)

Più recentemente, il d.lgs. n. 112 del 1998, con riferimento alla viabilità ha riservato alcune funzioni allo Stato (art. 98), tra cui non è ricompreso il potere sostitutivo del prefetto in caso di mancata costituzione del consorzio obbligatorio.

Sono poi conferite alle Regioni e agli enti locali tutte le funzioni amministrative non espressamente indicate negli articoli del capo dedicato a questa materia e, in particolare, le funzioni di programmazione, progettazione, esecuzione, manutenzione e gestione delle strade non rientranti nella rete autostradale e stradale nazionale, compresa la nuova costruzione o il miglioramento di quelle esistenti, nonché la vigilanza sulle strade conferite.

Alla luce di queste disposizioni si può quindi affermare che la funzione sostitutiva che l'art. 14 della legge n. 126 del 1958 attribuisce al prefetto in caso di inerzia degli utenti o del Comune sia stata delegata alle Regioni. Con riferimento alla Toscana, si deve tener presente che in materia di viabilità è intervenuta la L.R. n. 88 del 1998 che ha provveduto a distribuire le funzioni amministrative fra i vari livelli territoriali di governo. In particolare, l'art. 22 di tale legge ha riservato alle Regioni una serie di funzioni tipicamente previste, mentre il successivo art. 23 ha provveduto ad attribuire alle Province tutte le funzioni non riservate alla Regione o non delegate alle Province stesse dalla legge<sup>16</sup>. Lo stesso articolo fa salve espressamente le competenze comunali per strade vicinali.

---

<sup>16</sup> Il comma 3 dell'articolo in esame prevede che " *sono delegate alle Province le funzioni concernenti le strade regionali attribuite agli Enti proprietari delle strade dalla legislazione vigente*".

## **Risoluzione della Conferenza della difesa civica locale in materia di autonomia, indipendenza, status, poteri e compiti dell'organo su tutto il territorio regionale.**

La Conferenza dei Difensori civici locali riunitasi a Firenze in data 5 dicembre 2003, nel ribadire il proprio ruolo istituzionale di "sede di concertazione coordinamento e promozione della unitarietà sul territorio regionale dell'esercizio dei compiti e delle funzioni di tutela non giurisdizionale", approva all'unanimità i principi contenuti nel seguente documento ed esprime la volontà l'auspicio di pervenire alla elaborazione di una "Carta dei principi relativi alla autonomia e della indipendenza della difesa civica locale" condivisa dalla rete territoriale della difesa civica locale, a garanzia della imparzialità, della efficienza e della uniformità della tutela del cittadino su tutto il territorio regionale.

A tal fine:

Richiamate le risoluzioni internazionali delle Nazioni Unite e del Consiglio D'Europa in materia di autonomia e di indipendenza del Difensore civico, con particolare riferimento alla risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 48/134 e la Raccomandazione 61/1999 e la Risoluzione 80/1999 del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio D'Europa;

- Richiamata l'esigenza di svolgere la loro funzione in rete regionale, nazionale, europea (anche in raccordo con il Mediatore Europeo) ed internazionale (anche in raccordo con le Associazioni Internazionali di Difesa civica, il Commissario per i Diritti Umani del Consiglio D'Europa, l'Alto Commissario per i Diritti Umani delle Nazioni Unite);
- Richiamata l'esigenza del Difensore civico di essere momento di confronto e di scambio con le Associazioni di Volontariato e Tutela e con le ONG (Organizzazioni Non Governative), anche a livello internazionale.
- Richiamati gli artt. 2, 3, 97, 117 e 118 della Costituzione;
- Richiamati anche la risoluzione del Congresso delle Regioni del 5 giugno 2002 e il documento del Congresso delle Regioni sugli Statuti Regionali, approvato il 16/05/2003 dal Gruppo di lavoro tecnico politico della III Commissione del Congresso delle Regioni.
- Richiamato l'art. 25 L. n.° 241/90 come modificato dall'art. 15 L. n.° 340/2000, l'art. 16 L. n.° 127/87 e le disposizioni di cui al DDL di modifica della L. n.° 241/90, in tema di diritto di accesso alla documentazione amministrativa;

Raccomandano quanto segue:

1. Gli Enti locali devono garantire la difesa civica in forma singola o associata o in convenzione con altri Difensori civici: la difesa civica non è una funzione amministrativa, ma una funzione di tutela non giurisdizionale pubblica che deve essere garantita come essenziale ed uniforme su tutto il territorio regionale, con particolare riferimento ai diritti sociali e alla loro attuazione nei confronti dei soggetti e delle categorie sociali più deboli. In ossequio al principio di sussidiarietà la rete della difesa civica deve operare, il più vicino possibile al cittadino.
2. Deve essere promosso il ruolo del Difensore civico come organo di risoluzione non giurisdizionale delle controversie e di mediazione nei conflitti con la pubblica Amministrazione, rafforzando i suoi poteri di intervento finalizzati alla risoluzione conciliativa del contenzioso tra cittadino e pubblica amministrazione, anche prevedendo che le amministrazioni, nell'esercizio dei poteri di autotutela sospendano l'efficacia degli atti contestati al fine di agevolare la attività di mediazione.
3. L'accordo concluso grazie all'intervento del Difensore civico, in analogia a quanto già previsto dalla legislazione regionale per la conclusione transattivi di alcune tipologie di controversie, dovrebbe comportare la esclusione della responsabilità amministrativa e contabile dei firmatari dello stesso. Gli Statuti degli Enti Locali, richiamando le risoluzioni internazionali sopra citate; devono garantire l'autonomia e l'indipendenza dei Difensori civici, anche da un punto di vista di autonomia funzionale, garantendo in particolare:
  - Garantendo al Difensore civico dotazioni di organico (laddove necessario) e le risorse anche strumentali ed economiche, necessarie a svolgere il proprio mandato;
  - Prevedere l'indennità di carica del Difensore civico con riferimento a parametri certi;

- Garantire il diritto – dovere del Difensore civico di poter scambiare le proprie esperienze con altri soggetti, anche attraverso la possibilità di partecipare ad incontri in sede regionale e nazionale e garantendo la possibilità del Difensore civico di aderire ad associazioni internazionali di difesa civica.
4. Deve essere affrontato e risolto il problema delle incompatibilità del Difensore civico, promuovendo la modifica del D.Lgs. n.° 267/2000 cercando di rendere applicabile anche al Difensore civico quanto previsto per Assessori e/o Consiglieri Comunali.
  5. Il Difensore civico deve essere competente ad intervenire anche nei confronti dei Gestori dei pubblici servizi, anche se gestiti in forma di S.p.A. pubblica, nonché esercitare il diritto di accesso nei confronti degli stessi Gestori.

Si auspica che venga mantenuta a favore del Difensore civico regionale, la competenza ad esercitare il diritto di accesso ed i relativi strumenti di tutela previsti dalla L. n.° 241/90 nella sua attuale formulazione.

Firenze 5/12/2003

## La competenza del difensore civico nella tutela in materia di servizi pubblici economici

### Approvata nell'ambito della Conferenza dei Difensori civici locali nella seduta del 5 dicembre 2003

L'adeguamento della disciplina della materia dei servizi pubblici locali alle prescrizioni imposte dal diritto comunitario ha fatto registrare negli ultimi anni un fenomeno , per molti aspetti ancora in corso , di privatizzazione della gestione di tali servizi, che coinvolge prevalentemente i servizi pubblici locali<sup>17</sup> a rilevanza economica<sup>17</sup>, regolati da provvedimenti anche recentissimi<sup>17</sup>, i cui assetti definitivi non sono ancora consolidati..

In questa fase, che vede gli enti locali impegnati a dare attuazione a tali provvedimenti la difesa civica locale regionale, ritiene opportuno formulare alcune osservazioni in ordine al ruolo che la stessa può svolgere con riferimento alla tutela del cittadino –utente in tale settore, contrastando con ciò alcune opinioni, ancora diffuse nella prassi, che affermano la sua incompetenza in materia attesa la natura privatistica degli enti deputati alla gestione, che mal si concilia con l'ambito di intervento degli organi di tutela limitato alla attività delle pubbliche amministrazioni.

Con riferimento alla difesa civica regionale, tale tesi , risulta smentita espressamente dal dettato normativo e, in particolare nell'art. 3 primo comma lett. della L.R.4/94 <sup>18</sup>, che espressamente prevede quali destinatari del suo intervento "b) enti o aziende con partecipazione di capitale regionale", senza alcuna preclusione connessa alla natura pubblica o privata delle stesse.

Diversamente, nell'ambito di alcuni statuti comunali e provinciali si rinvencono disposizioni espressamente disciplinanti limiti e preclusione alla ammissibilità degli interventi degli organi nei confronti degli enti gestori privati, preclusione che di fatto si risolve in una diminuzione delle garanzie di tutela riconosciute al cittadino .

Gli assunti richiamati risultano in contrasto con il contenuto della legislazione più recente in materia ( nonché con la giurisprudenza consolidata)<sup>19</sup> che , con riferimento alla natura del servizio ha fatto propria la

---

<sup>17</sup> Confr. l'art. 35 L. 448/01, Legge Finanziaria per l'anno 2002 di modifica dell'art. 113 D.lgs 267/00, Testo Unico delle Leggi sull'ordinamento degli enti locali, ulteriormente modificato con il DECRETO-LEGGE 30 settembre 2003, n. 269 (in G.U. n. 229 del 2 ottobre 2003 - Ord. n. 157), convertito nella LEGGE 24 novembre 2003, n. 326 (in G.U. n. 274 del 25 novembre 2003 - Ord. n. 181) - Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici.(Articolo 14). Cfr. inoltre art. 4 comma 234 L. 350/2003 (finanziaria 2004)

<sup>18</sup> Cfr. art.3 comma 1 L.R.4/94 1. Nei casi previsti dall'art. 2, il Difensore civico interviene presso:

- a) l'Amministrazione regionale, ivi compreso il Comitato Regionale di Controllo, gli enti e aziende, anche consortili, da essa dipendenti;
- b) enti o aziende con partecipazione di capitale regionale;
- c) unità sanitarie locali e aziende ospedaliere regionali ai sensi della L.R. 1 giugno 1983, n. 36;
- d) enti locali destinatari di deleghe o subdeleghe regionali presso i quali non siano stati istituiti o non siano operanti i Difensori civici, per attività e comportamenti connessi all'esercizio delle funzioni delegate o subdelegate.

<sup>19</sup> Cfr. Consiglio di Stato nel parere sullo schema del citato *decreto legislativo n. 80 del 1998*: "Sono comprese nella nozione di servizio pubblico "tutte le attività svolte da qualsivoglia soggetto, riconducibili ad un ordinamento di settore, sottoposte cioè a controllo, vigilanza o a mera autorizzazione da parte di una amministrazione pubblica". Cfr. inoltre Cass. Sez. Un. sent., 30/03/2000 n. 71 "Il servizio si qualifica come "pubblico" perché l'attività in cui esso consiste si indirizza istituzionalmente al pubblico, mirando a soddisfare direttamente esigenze della collettività in coerenza con i compiti dell'Amministrazione pubblica (che possono essere realizzati direttamente o indirettamente, attraverso l'attività di privati). Il servizio pubblico è, cioè, caratterizzato da un elemento funzionale (soddisfacimento diretto di bisogni di interesse generale) che non si rinviene nell'attività privata imprenditoriale, anche se indirizzata e coordinata a fini sociali."

cosiddetta teoria "oggettivistica"<sup>20</sup> che guarda alla natura dell'attività del servizio prestato e ritiene che lo stesso rimanga pubblico a prescindere dalla natura privata del soggetto erogatore<sup>21</sup>.

Quest'ultimo, proprio in ragione di tale carattere del servizio, è sottoposto ad una attività di regolazione a garanzia del raggiungimento di finalità pubbliche quali fra le altre ad es. la parità di accesso ai servizi". La evoluzione descritta pone pertanto problemi di valutazione di opportunità circa la perdurante vigenza delle richiamate disposizioni statutarie che di fatto comportano una oggettiva riduzione dell'accesso alla tutela ed una mancata evasione di istanze che, in particolare in alcuni contesti territoriali risultano incisivamente espresse dal tessuto sociale,

Peraltro, una regolamentazione dell'intervento della difesa civica locale potrebbe essere opportunamente allocata anche nell'ambito delle Carte dei servizi<sup>22</sup>, strumenti la cui adozione per l'ente gestore è obbligatoria<sup>23</sup>, a garanzia del rispetto delle prerogative (anche di partecipazione alla formulazione di scelte

---

<sup>20</sup> In dottrina, alla teoria oggettivistica si è contrapposta in passato quella soggettivistica che riconosceva come pubblico "solo quel servizio imputabile alla titolarità e alla gestione di una amministrazione pubblica."

<sup>21</sup> La stessa questione posta con riferimento alla azionabilità del diritto di accesso di cui alla L.241/90 nei confronti di soggetti privati gestori di pubblici servizi è stata risolta dalla giurisprudenza prevalente in senso affermativo proprio richiamando la nozione "oggettiva" del pubblico servizio. Cfr. Consiglio di Stato Sez. V sent. 838 del 15/06/1998 "Le disposizioni della legge 7 agosto 1990 n. 241 che attribuiscono il diritto all'accesso ai documenti amministrativi, operano nei confronti di tutti gli Enti pubblici, anche economici, senza distinzioni, e dunque anche nei confronti delle Aziende speciali dei Comuni previste dall'articolo 22 della legge 8 giugno 1990 n. 142".

Cfr. Consiglio di Stato Sez. Ad. Plen., sent. n. 4 del 22-04-1999 "Nell'ambito dei "concessionari di pubblici servizi" di cui all'articolo 2 del D.Lgs. 24 febbraio 1997 n. 39 comma primo, lett. b), vanno annoverati tutti i soggetti, comunque denominati, che gestiscono un servizio pubblico (come inteso dall'articolo 33 del decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 80 sulla base di un titolo giuridico, sia esso la legge o un atto anche non avente il nome di concessione; di conseguenza, l'imprenditore privato, quando svolge in base a tale titolo il servizio pubblico, è assoggettato dall'articolo 23 della legge 7 agosto 1990 n. 241 ad un regime sostanziale particolare (che incide anche sulla sua organizzazione interna), perché è tenuto a soddisfare gli interessi pubblici e a far esercitare il diritto di accesso (legge n. 241 del 1990 citata, D.P.R. 27 giugno 1992 n. 352, Direttiva comunitaria n. 313 del 1990 e decreto legislativo n. 39 del 1997)"

Cfr. conforme: Consiglio di Stato Sez. Ap., sent. n. 5 del 22/04/1999.

Cfr. Consiglio di Stato Sez. IV, sent. n. 14 del 15-01-1998 "Sotto il profilo soggettivo, la natura economica di un ente pubblico non incide negativamente sulla azionabilità del diritto di accesso ad opera del soggetto interessato rientrando tale categoria nella dizione indifferenziata dell'articolo 23 della legge 7 agosto 1990 n. 241".

<sup>22</sup> Per una disamina compiuta sulla evoluzione normativa in materia di Carta di servizi con riferimenti ai servizi "a rilevanza economica" cfr. MARCO QUADRELLI 'Carte dei servizi pubblici' e tutela degli utenti" in [www.retecivica.milano.it](http://www.retecivica.milano.it) (articolo comparso il 2 novembre 2000)

<sup>23</sup> Introdotta per la prima volta con la direttiva P.C.M. 27.1.1994 recante: "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici", Successivamente la disciplina relativa alle carte dei servizi ha subito modifiche per effetto del d. l. 12.5.1995 n. 163 (conv. con modif., nella L. 11.7.1995 n. 273, art. 2, co. 2) . La l. 15.3.1997 n. 59 all'art. 11, co. 1, lett. c), ha poi previsto una delega al Governo per l'emanazione di uno o più decreti legislativi diretti a: "riordinare e potenziare i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche", delega da esercitarsi sulla base dei principi e criteri direttivi di cui all'art. 17, co. 1 lett. b), della l. n. 59, ovvero: "prevedere e istituire sistemi per la valutazione, sulla base di parametri oggettivi, dei risultati dell'attività amministrativa e dei servizi pubblici favorendo ulteriormente l'adozione di carte dei servizi e assicurando in ogni caso sanzioni per la loro violazione, e di altri strumenti per la tutela dei diritti degli utenti e per la sua partecipazione, anche in forme associate, alla definizione delle carte dei servizi e alla valutazione dei risultati". La delega è stata esercitata con il D.lgs 30.7.1999 n. 286 che ha abrogato l'art.2 della L. n. 273/1995 e all'art.11 ha previsto che: "qualità dei servizi pubblici e carte dei servizi", di pubblici servizi, nazionali e locali, sono erogati con modalità che promuovano il miglioramento della qualità e assicurino la tutela dei cittadini e degli utenti e la loro partecipazione nelle forme, anche associate, riconosciute dalla legge, alle inerenti procedure di valutazione e di definizione degli standard qualitativi".

Le modalità di definizione, adozione e pubblicizzazione degli standard di qualità i casi e le modalità di adozione delle carte dei servizi (specifiche), i criteri di misurazione della qualità dei servizi, le condizioni di tutela degli utenti, nonché i termini ed i limiti di indennizzo automatico forfettario all'utenza per mancato rispetto del livello di prestazione garantito secondo le disposizioni del decreto sono stabilite attraverso direttive (aggiornabili annualmente) del Presidente del Consiglio dei Ministri. Per i servizi erogati direttamente o indirettamente dalle regioni e dagli enti locali, si provvede con atti di indirizzo e coordinamento adottati d'intesa con la conferenza unificata di cui al d.lgs. n. 281 del 1997. L'art.11 inoltre prevede il mantenimento delle funzioni ed i compiti assegnati dalla legge per taluni servizi pubblici ad autorità

in ordine alla gestione riconosciute alla utenza proprio in considerazione della natura dei bisogni sociali ,spesso essenziali<sup>24</sup>, che il servizio pubblico soddisfa) e/o dei diritti ( oltre che dei doveri) che derivano dalla sottoscrizione del contratto di utenza.

La affermazione di un diritto dell'utente "all'erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità e di efficienza", intervenuta con L.281/1998<sup>25</sup> da una parte e i vincoli imposti al gestore dalle autorità di regolazione anche attraverso le Carta dei servizi ,peraltro danno luogo a rapporti nel loro complesso difficilmente riconducibili ad una regolamentazione esclusivamente privatistica o esclusivamente pubblicistica <sup>26</sup>, e ciò concorre a confermare la opportunità di disegnare un ruolo della difesa civica locale anche in funzione integrativa e di raccordo con altri soggetti pubblici e privati legittimati all'esercizio di compiti di rappresentanza e di tutela <sup>27</sup> degli interessi della utenza, al fine di rafforzare, in ambito territoriale, il quadro delle garanzie riconosciute al cittadino.

Una regolamentazione dei compiti e delle funzioni della difesa civica locale può peraltro profilarsi anche con riferimento alla legislazione regionale in materia di servizi pubblici locali coincidente , in questo fase con la proposta di legge di iniziativa della giunta regionale n. 306 "NORME SUI SERVIZI PUBBLICI LOCALI A RILEVANZA ECONOMICA" (attualmente all'esame della sesta commissione consiliare) che all'art.1 terzo comma lett. c individua quale suo ambito di disciplina anche la materia della partecipazione e della tutela dei consumatori.

In particolare, per gli aspetti che in questa sede interessano , si richiama l'attenzione sugli artt. 11<sup>28</sup> e 13<sup>29</sup> della proposta, rispettivamente destinati a disciplinare "il contratto di servizio e lo schema tipo della carta

---

indipendenti di settore Cfr. L. n. 481 del 1995 (art. 2) con riferimento alle Autorità di regolazione di taluni servizi di pubblica utilità

<sup>24</sup> Secondo la individuazione contenuta nella L. 12-6-1990 n. 146 "Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge".

<sup>25</sup> L. 30.7.1998 n. 281 Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti" (art.1 co. 2, lett. g),

<sup>26</sup> Cfr. Marco Quadrelli op. cit." *Difatti, la finalità precipua di siffatto nuovo meccanismo di tutela è proprio quello di completare – in favore del consumatore-utente – la regolamentazione negoziale, attraverso la predisposizione di una disciplina diversa, di matrice pubblicistica, che va ad aggiungersi a quella scaturente dall'autonomia privata, avente essenzialmente ad oggetto la qualità del servizio, obiettivo di norma non rientrante necessariamente tra le obbligazioni contrattualmente assunte. Segnatamente, sia nel caso di servizi pubblici aperti al sistema concorrenziale [45], sia nel caso di servizi pubblici gestiti (ancora o necessariamente) in forma di monopolio, si è voluto imporre l'adozione di un innovativo strumento di protezione che isola alcuni aspetti della regolamentazione del rapporto di utenza per sottoporli ad una disciplina affatto peculiare, che consenta di perseguire l'obiettivo della erogazione di servizi alla collettività secondo parametri qualitativi garantiti. può Pertanto, in conformità con gli impegni assunti dall'ente nella carta, vengono attribuiti all'utente diritti soggettivi in relazione ai risultati garantiti in ordine alla qualità del servizio (sanzionati puntualmente da indennizzi automatici forfettari) e talora interessi legittimi (azionabili, di fatto, in via collettiva come interessi collettivi) alla corretta organizzazione del servizio, qualora residui una qualche potestà discrezionale in capo all'Amministrazione nella organizzazione delle strutture e nella gestione del servizio*

<sup>27</sup> cfr. La legge 14 novembre 1995 n. 481, istitutiva delle autorità di regolazione per alcuni servizi di pubblica utilità (energia elettrica, gas e telecomunicazioni) fornite di poteri sanzionatori , di conciliazione e di arbitrato con riferimento ai diritti riconosciuti agli utenti dalle Carte dei servizi.

1 <sup>28</sup> ARTICOLO 11 D.L.303

1.1.1 *Contratto di servizio e schema tipo del contratto e della carta dei servizi*

1. *Gli affidamenti di cui alla presente legge sono regolati da apposito contratto di servizio, che, nei casi di affidamento del servizio ai sensi dell'articolo 7, deve essere allegato al bando di gara. La Giunta regionale, sentite le associazioni degli enti locali, dei consumatori e ambientaliste, nonché le organizzazioni sindacali e le associazioni imprenditoriali approva, per ciascun servizio, lo schema tipo del contratto di servizio che può essere adottato, con i necessari adeguamenti, da parte degli enti affidanti.*

2. *I contratti assicurano il rispetto dei principi di cui all'articolo 1, determinando in ogni caso:*

- a) *il livello del servizio da erogare, definito con riferimento a standard quantitativi, qualitativi ed ambientali;*
- b) *i criteri e le procedure per la determinazione delle tariffe;*
- c) *il corrispettivo eventualmente dovuto dall'ente pubblico e le modalità del pagamento;*

dei servizi” nonché “la informazione e partecipazione” nell’ambito dei quali sono riconoscibili obblighi imposti all’ente gestore funzionali alla soddisfazione dei bisogni della utenza, diritti direttamente riconosciuti in capo alla utenza, istituti preordinati alla partecipazione della stessa ( direttamente o

- 
- d) *l’obbligo del gestore di pubblicare e diffondere la carta dei servizi sulla base dello schema tipo approvato, per ciascun servizio, dalla Giunta regionale ed eventualmente integrato dagli enti affidanti;*
  - e) *l’obbligo del gestore di monitorare, in relazione agli standard stabiliti, la qualità del servizio erogato e quella percepita dagli utenti;*
  - f) *le inadempienze dovute a cause imputabili al gestore, a fronte delle quali sussista, per il gestore medesimo, l’obbligo di rimborsare ed eventualmente quello di indennizzare l’utente interessato;*
  - g) *le clausole concernenti la tutela dei lavoratori dipendenti;*
  - h) *l’obbligo del gestore di comunicare i dati richiesti dall’ente affidante, anche ai fini dell’implementazione dell’Osservatorio di cui all’articolo 14;*
  - i) *l’obbligo della certificazione di bilancio e della separazione contabile per ciascun servizio e ambito territoriale di affidamento;*
  - j) *l’acquisizione, entro i termini stabiliti con deliberazione dalla Giunta regionale, della certificazione ambientale, sociale e di qualità*
  - k) *le modalità di verifica del rispetto dei contenuti contrattuali e le penalità in caso di inadempienza.*
3. *Lo schema di cui alla lettera d) del comma 2 deve specificamente prevedere:*
- a) *l’adozione di indicatori e standard di qualità del servizio;*
  - b) *l’obbligo di diffusione dei dati di monitoraggio relativi al raggiungimento degli standard adottati;*
  - c) *l’istituzione di uffici aziendali per le relazioni con il pubblico;*
  - d) *la procedura per l’inoltro dei reclami da parte degli utenti;*
  - e) *i casi di rimborso e di eventuale indennizzo dovuto all’utenza.*

<sup>29</sup> Articolo 13 D.L. 303

Informazione e partecipazione

1. *Gli enti competenti all’affidamento dei servizi assicurano la diffusione dell’informazione e promuovono la partecipazione dei cittadini singoli ed associati.*
2. *Gli enti competenti provvedono, in particolare, ad espletare un confronto preventivo all’affidamento dei servizi con le organizzazioni sindacali confederali e con le associazioni dei datori di lavoro maggiormente rappresentative nel territorio, avente ad oggetto gli obiettivi e le caratteristiche organizzative fondamentali dei servizi medesimi, anche in riferimento all’individuazione delle clausole concernenti la tutela dei lavoratori dipendenti nell’ambito dei contratti di servizio di cui all’articolo 11.*
3. *Fermo restando quanto disposto dal comma 2, gli enti competenti all’affidamento dei servizi disciplinati dalla presente legge provvedono a costituire apposite consulte di cui fanno parte, in ogni caso, membri designati dalle organizzazioni sindacali, dalle associazioni imprenditoriali, dei consumatori e ambientaliste. Dette Consulte concorrono, mediante pareri e proposte, alla definizione dei contenuti dei contratti di servizio, nonché alla determinazione delle modalità del relativo controllo, con particolare riferimento alle segnalazioni di cui alla lettera c) del comma 5.*
4. *Qualora le normative di settore prevedano la costituzione di appositi ATO, agli adempimenti di cui ai commi 2 e 3 provvedono esclusivamente i relativi organi di gestione.*
5. *Gli enti competenti all’affidamento dei servizi provvedono altresì in relazione:*
  - a) *alla diffusione di dati statistici ed analisi relativi ai servizi;*
  - b) *all’acquisizione ed alla valutazione periodica dei risultati del monitoraggio della qualità dei servizi, anche con specifico riferimento alla qualità percepita dagli utenti;*
  - c) *alla istituzione di sistemi per la segnalazione, da parte dell’utenza, degli eventuali disservizi;*
  - d) *alla istituzione di apposite commissioni conciliative, a cui gli utenti possano rivolgersi, in seconda istanza, qualora insoddisfatti dell’esito dei reclami proposti al soggetto gestore, ai sensi dell’articolo 11, comma 3, lettera d).*
6. *Gli enti competenti all’affidamento dei servizi disciplinano le regole per il funzionamento delle commissioni conciliative di cui al comma 5, lettera d), nonché la composizione delle stesse, garantendo, in ogni caso, sia la presenza della rappresentanza istituzionale, che di quella degli utenti dei servizi e dei gestori degli stessi.*



attraverso le sue associazioni rappresentative) la previsione di organismi di tutela e di composizione stragiudiziale del contenzioso ( commissioni miste conciliative) in assenza di alcuna previsione diretta al coinvolgimento del difensore civico locale, unico organo pubblico istituzionalmente preposto, in ambito territoriale, alla tutela non giurisdizionale del cittadino.

## Progetto EOI “Carta Internazionale del Difensore civico efficiente”

Commissario per la Tutela dei Diritti Civili  
della Repubblica della Polonia  
Prof. Dr. hab. Andrzej Zoll

L'istituto dell'ombudsman ha consolidato la propria posizione su scala globale come un'importante autorità nel sistema della protezione dei diritti umani e civili ed in molti Paesi ormai la popolazione è ben consapevole del suo ruolo. Da un punto di vista generale l'istituto facilita il consolidamento della democrazia e della legalità a livello internazionale.

È caratterizzato da un'ampia gamma di differenti regolamentazioni. Le caratteristiche comuni del Difensore civico sono la facoltà di controllare il rispetto dei diritti civili ed umani, la sua indipendenza dalle autorità sul cui operato l'ombudsman è competente ad esercitare i propri poteri di controllo e la facoltà di presentare alle autorità competenti mozioni (raccomandazioni) che tuttavia non sono vincolanti per i destinatari. Tuttavia ci sono differenze significative che, come evidenziano le comparazioni empiriche, non sono originate dalla circostanza che una nazione sia una “vecchia” o una “nuova” democrazia. Queste differenze riguardano soprattutto:

- il livello dell'indipendenza dell'ombudsman dall'autorità che lo ha nominato (e allo stesso modo la natura di tale autorità ed i principi e le modalità di nomina e revoca del Difensore civico), il suo essere vincolato o meno da direttive, le forme con le quali viene stabilito il suo budget economico;
- le qualifiche necessarie per essere nominato Difensore civico compreso il titolo di studio richiesto;
- i poteri e le competenze attribuiti al Difensore civico nella sua azione di controllo per valutare se i diritti civili ed umani sono rispettati. Spesso è esclusa la competenza del Difensore civico nei confronti del parlamento, del capo di stato e del governo – ad esempio del consiglio dei ministri, dei singoli ministri e dei rappresentanti del governo locale, ad esempio delle assemblee consiliari, dell'esercito e dei servizi di sicurezza, del potere giudiziario e degli organi inquirenti. Le restrizioni alle sue competenze nei confronti di questi organismi talvolta limitano la sua azione ai meri controlli di legittimità nei loro confronti e talvolta escludono anche lo stesso controllo di legittimità. Spesso è difficile fare una distinzione chiara fra questi due criteri. Se, in una determinata nazione, le disposizioni normative sanciscono l'obbligatorietà per la pubblica amministrazione di prendere in considerazione gli interessi legittimi delle parti dopo averle interpellate prima di prendere una decisione, allora controllare l'efficienza della pubblica amministrazione significa al contempo controllare la legalità delle azioni che hanno compiuto;
- il potere di imporre o meno le proprie decisioni una volta che egli ha accertato una violazione di legge o un'irregolarità. Spesso i poteri del Difensore civico sono limitati al diritto di fare una raccomandazione che, tuttavia non è vincolante. A volte egli ha il diritto di appello alla Corte Costituzionale o ad una corte, di suggerire modifiche normative, meno di frequente ha la possibilità di partecipare a procedimenti decisionali dell'Amministrazione coinvolta o di agire in giudizio contro atti o attività illegittimi.

Le differenti normative hanno un impatto significativo sull'effettività dell'istituto del Difensore civico.

Le Nazioni Unite (Commissione diritti umani e Assemblea Generale) ed il Consiglio D'Europa hanno adottato risoluzioni e raccomandazioni sul Difensore civico e le Istituzioni Nazionali di Tutela e promozione dei diritti umani. Anche l'OSCE ed altre Organizzazioni Internazionali Regionali hanno presentato proposte e raccomandazioni sulla figura del Difensore civico.

Durante gli incontri internazionali e le discussioni bilaterali fra Difensori civici, sono state fatte proposte per sviluppare un modello di “Carta per l'efficienza del Difensore civico” le cui raccomandazioni dovrebbero essere seguite per trovare soluzioni legislative e nei rispettivi paesi e nell'attività pratica del Difensore civico; l'Istituto Europeo dell'Ombudsman presenta qui di seguito la “Carta Internazionale del Difensore civico Efficiente” le normative dei rispettivi stati dovrebbero uniformarsi. Contemporaneamente dovrebbero partire iniziative per modificare le normative dei singoli stati per quanto attiene gli aspetti fondamentali.

Le proposte presentate di seguito si basano sui principi di indipendenza e di autonomia del Difensore civico come definiti dalla Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 48/134<sup>30</sup>, della Raccomandazione 61 (1999) e della Risoluzione 80 (1999) del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio D'Europa<sup>31</sup>.

Sotto presentiamo le proposte iniziali che dovrebbero far parte della Carta dell'Ombudsman e costituire il nucleo centrale dell'istituto.

I. Principi generali

1. Ai sensi della risoluzione 48/134 (Allegato, sezione "Competenze e responsabilità") l'istituto del Difensore civico dovrebbe trovare il proprio fondamento nella costituzione di un determinato paese e la sua specifica disciplina in un provvedimento legislativo. Tali disposizioni normative dovrebbero garantire l'indipendenza del Difensore civico nei confronti di altre istituzioni dello stato e la sua autonomia nelle sue valutazioni.

La sua dipendenza organizzativa dall'autorità che lo ha nominato dovrebbe essere rigidamente definita dalla costituzione o almeno da un atto normativo. Dovrebbe essere esclusa la possibilità di revocare il Difensore civico durante il proprio mandato per motivi politici, come sancito dalla risoluzione 48/134 (Allegato, sezione "Composizione e garanzie di indipendenza e pluralismo") e dovrebbe prevedere specifiche ipotesi di sostituzione del Difensore civico nel corso del suo mandato (per esempio dimissioni, stato di incapacità di intendere e di volere permanente, azioni incompatibili con l'impegno preso nell'assumere la carica e perdita delle qualifiche necessarie per mantenere la carica).

Una soluzione ottimale potrebbe essere la nomina (ed in casi particolari la revoca) dell'ombudsman da parte dell'organo parlamentare, con l'eccezione dalla possibilità di proposta del candidato (o dei candidati) da parte del governo.

Il Difensore civico dovrebbe relazionare periodicamente al Parlamento sull'attività svolta e sul grado di osservanza dei diritti umani e civili. Questo non esclude la possibilità di inviare periodiche informazioni sullo stato di osservanza dei diritti umani e civili ad altre autorità e soprattutto al governo.

In conformità alla risoluzione 80 (1999) (Appendice Paragrafo 9) il Difensore civico non dovrebbe ricevere alcuna pressione dai partiti politici o da altre organizzazioni anche se queste lo hanno proposto come candidato all'organismo che lo ha nominato. Se egli è un membro di un partito politico dovrebbe sospendere la propria adesione al partito durante il suo mandato.

2. L'indipendenza finanziaria del Difensore civico dovrebbe essere garantita attraverso il suo diritto esclusivo di predisporre il proprio capitolo di bilancio come capitolo del bilancio generale del paese. Sulle modalità di utilizzo del proprio bilancio egli dovrebbe rispondere esclusivamente al parlamento o all'autorità preposta dal parlamento al controllo finanziario. Nel caso di Difensori civici locali questo principio dovrebbe essere applicato con riferimento alle assemblee consiliari locali.

Ai sensi della risoluzione 48/134 (Allegato, sezione "Composizione e garanzie di indipendenza e pluralismo" paragrafo 2) e della risoluzione 80 (1999) del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio D'Europa (Appendice par. 9) al Difensore civico dovrebbe essere garantito personale adeguato, in termini di qualifica e di numero, in grado di consentirgli di fare fronte alle istanze che possono pervenirgli dal territorio ove esercita la propria competenza in rapporto alla popolazione che può richiedere il suo intervento.

3. L'indipendenza dell'ombudsman nelle proprie attività di controllo, pronunce e attività istruttorie tese a verificare violazioni dei diritti umani e civili e delle libertà dovrebbe essere garantita anche attraverso:
  - 1) immunità dal potere giudiziario relativamente all'esercizio delle proprie funzioni;
  - 2) il ritorno, alla fine del suo mandato, alla posizione occupata precedentemente o ad una posizione equivalente (a meno che nel frattempo l'ombudsman non abbia acquisito il diritto

---

<sup>30</sup> Risoluzione 48/134 "Istituzioni Nazionali per la tutela e la promozione dei diritti umani" adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite all'85ª Seduta plenaria del 20 dicembre 1993.

<sup>31</sup> Raccomandazione 80 (1999) e Risoluzione 80 (1999) sul ruolo dei Difensori civici/mediatori locali e regionali nel tutelare i diritti dei cittadini adottate dal Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio D'Europa il 17 giugno 1999.

- alla pensione di anzianità o un equivalente diritto, ad esempio il diritto alla percezione di un'indennità pari ad un magistrato in pensione);
- 3) la comunicazione delle informazioni di cui alla sezione 2 sopra all'autorità che ha nominato l'ombudsman, senza che questa abbia in merito diritto di voto. Questo ovviamente non esclude il diritto di dibattere tali informazioni, presentare interpellanze ed interrogazioni, oltre che proposte.
  - 4) L'obbligo per il Difensore civico di astenersi dal compiere attività politica ed altre attività che potrebbero minare la fiducia nella sua imparzialità come sancito dalla risoluzione 80 (Allegato, sezione 10) del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio D'Europa.
4. I requisiti relativi al candidato per la nomina ad ombudsman dovrebbero comprendere l'autorevolezza del persona con riferimento alla sua moralità e sensibilità sociale, la sua esperienza nel trattare questioni relative alla pubblica amministrazione e tematiche sociali e alla sua formazione.

Se l'ombudsman è autorizzato dalla Costituzione o dal provvedimento normativo che lo ha istituito ad agire in giudizio – ad esempio di fronte al Tribunale Costituzionale o alle Corti, sarebbe consigliabile che il candidato avesse una rilevante esperienza giuridica, a meno che la non si preveda la sua possibilità di essere rappresentato in giudizio solo attraverso un proprio procuratore legale. In quest'ultimo caso deve essere sottolineato che il Difensore civico non può esercitare un controllo efficiente sui propri funzionari con competenze giuridiche e che egli sarà dipendente dalla propria fiducia nelle loro competenze.

II. Finalità del controllo del Difensore civico intesa nel senso di diritto di attivare un procedimento istruttorio:

In conformità con le Risoluzioni delle Nazioni Unite e del Consiglio D'Europa, il mandato del Difensore civico deve comprendere le seguenti competenze:

1. Il potere di proteggere da parte del Difensore civico i diritti e libertà deve essere assicurata nei confronti di tutti i soggetti che ricadono sotto l'autorità di un determinato stato. Ciò significa le persone fisiche, persone giuridiche, gruppi e associazioni senza personalità giuridica, ma che, nello spirito della legge, possano essere ritenute titolari di diritti ed obblighi.
2. Il Difensore civico dovrebbe avere competenza ad investigare sull'osservanza dei diritti umani e civili e di libertà da parte delle autorità pubbliche senza restrizioni di materia. Le finalità e le forme dell'attività tuttavia, dovrebbero prevedere appropriate cautele avendo presente l'attività giurisdizionale a tutela dell'autonomia e dell'indipendenza delle corti ed anche la specifica natura degli organismi investigativi.
3. Il controllo del Difensore civico dovrebbe comprendere anche casi di violazioni della legge per inerzia da parte delle autorità e delle istituzioni.

III. Finalità dell'azione del Difensore civico in caso che riscontri la violazione dei diritti e delle libertà o il potenziale rischio di una simile violazione

1. Il diritto di presentare mozioni (raccomandazioni) all'autorità o all'istituzione, relativamente alla cui azione (od omissione) è stata riscontrata la violazione o ad una autorità di livello superiore. Queste raccomandazioni possono essere relative al caso particolare o ad una problematica di carattere generale.
2. Il diritto di attivare procedimenti di fronte ad organismi della pubblica amministrazione, di partecipare a procedimenti e di potere attivare procedure giurisdizionali avverso una controparte.
3. Il potere di appellarsi ad autorità indipendenti (corti e tribunali) sia contro provvedimenti normativi, che contro provvedimenti ed azioni relativi a casi particolari posti in essere dalla pubblica amministrazione o dalle istituzioni della pubblica amministrazione
4. Le misure enumerate sotto i paragrafi 2 e 3 dovrebbero essere applicabili nel caso in cui i soggetti che richiedono l'intervento del Difensore civico non abbiano vantaggi giuridici dal ricorso alla tutela giurisdizionale per motivi giuridici o per motivi obiettivi o perché una simile azione è giustificata da rilevanti finalità sociali. Questo principio dovrebbe essere applicabile anche nei casi in cui il Difensore civico si è attivato d'ufficio, in particolare se le indicazioni (raccomandazioni) del Difensore civico elencate nel paragrafo 1 si sono rivelate inefficaci.
5. Il diritto di impugnare le decisioni delle corti, nei casi di palese illegittimità all'interno del contesto delle procedure applicabili, a difesa dei diritti umani e civili e di libertà – con la riserva che siano prese in considerazione le indicazioni contenute nel paragrafo 4.

6. il diritto di presentare proposte di riforma legislative alle autorità titolari di iniziativa legislativa, o di proporre, emendare o impugnare altri atti normativi relativi ai diritti umani e civili e di libertà
  7. Il diritto di rivolgersi alle autorità competenti a procedere contro coloro che si sono resi colpevoli di violazioni dei diritti umani e civili a livello penale e disciplinare (e in altre forme simili). Il rifiuto di attivare simili procedimenti dovrebbe essere motivato e potrebbe essere riconosciuto al Difensore civico il diritto di impugnare nelle forme previste dalla legge tale rifiuto.
  8. Il diritto di rivolgersi alle autorità competenti per rimuovere le disparità nell'applicazione della legge.
  9. La possibilità per il Difensore civico di mediare nelle controversie sociali, qualora ciò dovesse rendersi necessario al fine di proteggere i diritti umani e civili e di libertà
  10. La promozione dell'educazione alla legalità nella società e collaborazione stretta con le organizzazioni sociali e con le istituzioni scientifiche nel campo della protezione dei diritti umani e civili.
  11. La cooperazione con le Nazioni Unite e l'altre Organizzazioni delle Nazioni Unite, le Organizzazioni Internazionali Regionali di Ombudsman di altre Nazioni e le Organizzazioni regionali ed internazionali di Ombudsman competenti nella promozione e nella protezione dei diritti umani.
- IV. Modalità operative del Difensore civico
1. Chiunque lamenti che i propri diritti e le proprie libertà sono state violate, deve avere il diritto di rivolgersi direttamente al Difensore civico per ottenere tutela dei propri diritti e delle proprie libertà. La richiesta di assistenza è gratuita.
  2. Altri soggetti devono parimenti avere parimenti il diritto di rivolgersi al Difensore civico in difesa dei soggetti privi di tutela e delle istituzioni sociali che agiscono conformemente al loro statuto.
  3. Sarebbe necessario prevedere termini temporali, prendendo in considerazione eccezioni per motivi rilevanti, entro i quali le parti coinvolte possono rivolgersi al Difensore civico per proteggere i loro diritti e le libertà indipendentemente dai termini di prescrizione per la tutela giurisdizionale, entro i quali i provvedimenti amministrativi e le pronunce giurisdizionali possano essere oggetto di impugnativa.
  4. Se le persone che si rivolgono al Difensore civico non hanno attivato i procedimenti giurisdizionali o i ricorsi amministrativi cui sono legittimati, il Difensore civico dovrebbe evitar di attivare queste procedure, a meno che non ci si riferisca a persone prive di mezzi, a questioni di rilievo o ad importanti problematiche sociali.
  5. Il Difensore civico dovrebbe avere il diritto di attivarsi su istanza di parte e d'ufficio.
  6. Il Difensore civico dovrebbe avere il diritto di chiedere chiarimenti al fine di comprendere il caso che sta trattando e di controllare la documentazione – anche acquisendola presso il proprio ufficio (nei casi in cui siano in corso indagini penali o giudiziarie – al termine del procedimento).
  7. Nell'istruttoria delle proprie pratiche il dovrebbe seguire il principio di imparzialità avendo la possibilità di conoscere gli accertamenti in corso presso le amministrazioni coinvolte, comprese le eventuali audizioni delle parti che hanno richiesto la sua assistenza e l'efficienza dei procedimenti in corso. Dovrebbe essere informato circa le modalità con le quali l'amministrazione sta risolvendo il caso di coloro che gli hanno presentato istanza di tutela, mentre il rifiuto alla sua partecipazione nel procedimento dovrebbe essere motivato.
  8. Le persone coinvolte dovrebbero essere informate circa le modalità con le quali il Difensore civico sta prestando loro assistenza. Il rifiuto di accoglimento di una richiesta di assistenza deve essere motivato.
  9. Dovrebbero essere previsti meccanismi tesi ad assicurare l'effettività dell'azione dell'Ombudsman, quali:
    - 1) La previsione di un limite temporale per rispondere alle sue richieste o alle sue raccomandazioni da parte dei destinatari delle medesime,
    - 2) sanzioni legali volte a garantire all'ombudsman da comportamenti tesi ad ostacolare o ad impedire l'esercizio del suo mandato.
  10. Il Difensore civico dovrebbe prendere tutte le misure necessarie per la promozione dei diritti umani e civili e di libertà lavorando con le associazioni della società civile su questo fronte e intraprendendo azione di mediazione – in caso di conflitti sociali, se si riferiscono a questioni connesse con il rispetto dei diritti umani e civili e di libertà

Le relazioni presentate al parlamento dal Difensore civico circa il livello di rispetto dei diritti umani e di libertà devono essere rese note alla popolazione. In conformità alla risoluzione 48/134, al Difensore civico deve essere garantito il diritto di renderle pubbliche, direttamente o attraverso i media, in modo che siano rese note le sue opinioni e raccomandazioni.

11. Se esiste un Difensore civico a livello centrale con competenze di settore o Difensori civici con competenze a livello locale nell'ambito di uno stesso stato, il Difensore civico nazionale con competenze generale deve collaborare con quelli locali e di settore fornire loro assistenza, se necessario. Una tale collaborazione non deve ledere l'indipendenza del Difensore civico di settore o di quello locale nei confronti del Difensore civico nazionale con competenze generali.
12. Lo stato deve garantire la difesa civica ad ogni livello amministrativo; se lo stato è organizzato a livello regionale o federale, o se le amministrazioni locali hanno autonomia amministrativa nei confronti dello stato, il Difensore civico deve essere garantito ad ogni livello nel rispetto dell'autonomia locale.
13. Il Difensore civico centrale deve essere accessibile ai cittadini senza necessità di doversi recare direttamente al suo ufficio. Tale possibilità deve essere garantita attraverso i mezzi di comunicazione e – a seconda delle possibilità – attraverso l'apertura di uffici sul territorio.
14. Il Difensore civico deve fornire assistenza al Difensore civico di un altro paese, se questi si rivolge a lui per assistenza nella tutela di diritti civili e libertà (di un altro soggetto) che è residente o ha interessi giuridici nel territorio del suo stato.
15. L'ombudsman dovrebbe analizzare le soluzioni adottate per risolvere i casi concreti a lui sottoposti ed utilizzarle al fine di trovare soluzioni al problema generale connesso al caso singolo che lo ha originato.

V. Cooperazione fra Difensori civici all'interno della rete delle Nazioni Unite e di altre organizzazioni internazionali

1. I Difensori civici collaborano attraverso il confronto di opinioni, punti di vista ed esperienza a livello bilaterale e all'interno di organizzazioni internazionali o regionali. Il governo deve assicurare le risorse necessarie per questo tipo di collaborazione, compresa la possibilità di scambi di stages formativi, conferenze ed iniziative in settori specifici.
2. La collaborazione fra Difensori civici è mirata al rafforzamento e allo sviluppo degli strumenti legali internazionali a tutela dei diritti umani all'interno del sistema delle Nazioni Unite e delle loro organizzazioni e di organizzazioni regionali come il Consiglio D'Europa, l'Unione Europea ed in particolare con l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, con il Commissario per i Diritti Umani del Consiglio D'Europa, il Mediatore Europeo, l'Ufficio dell'OSCE per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani (*Office for Democratic Institutions and Human Rights – ODIHR*) e il Consiglio degli Stati del Mar Baltico (*Council of the Baltic Sea States – CBSS*).
3. Particolare attenzione deve essere data alla cooperazione con i Difensori civici di recente istituzione, specialmente nei paesi in via di sviluppo, nei sistemi di recente democrazia ed in quei paesi dove sono stati attivati programmi di peace – keeping, peace – building a seguito di conflitti. In queste situazioni i Difensori civici devono collaborare all'interno della rete di organizzazioni nazionali ed internazionali contribuendo a rafforzare le nuove istituzioni attraverso collaborazioni con scambi di personale e programmi di formazione nelle procedure di trattazione dei reclami.

Varsavia, marzo 2004